

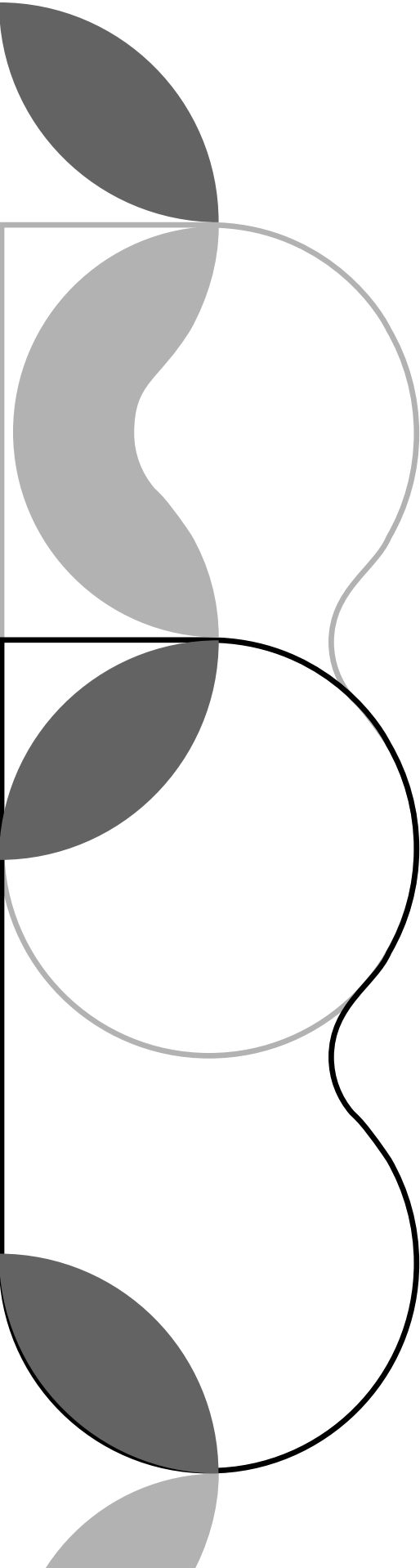
# LA ESAP Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL COLOMBIANO

Apuntes para la historia  
de la ESAP

**DIEGO YOUNES MORENO**



**LA ESAP Y EL  
DESARROLLO  
INSTITUCIONAL  
COLOMBIANO**



# LA **ESAP** Y EL **DESARROLLO** **INSTITUCIONAL** **COLOMBIANO**

Apuntes para la historia de la ESAP

*Diego Younes Moreno*



## La ESAP y el desarrollo institucional colombiano

Apuntes para la historia de la ESAP

DIEGO YOUNES MORENO

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

© Diego Younes Moreno

Primera edición, 1998

Segunda edición, 2008

Tercera edición, 2023

ISBN 978-958-609-127-5 (impreso)

ISBN 978-958-609-128-2 (digital)

### Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.editorial@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

Corrección de estilo: Ludwing Cepeda Aparicio

Diagramación: Yully Cortés

Coordinación editorial: Óscar A. Chacón Gómez



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0

Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2023

---

Catalogación en la publicación - Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara - ESAP

Diego Younes Moreno

La ESAP y el desarrollo institucional colombiano : apuntes para la historia de la ESAP

Diego Younes Moreno : prologuistas : Jorge Iván Bula Escobar - 3.ª ed. - Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2023.

344 páginas : fotos en blanco y negro

ISBN: 978-958-609-127-5 (impreso)

ISBN: 978-958-609-128-2 (digital)

1. Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-Historia 2. Escuela Superior de Administración Pública -ESAP I. Título

CDD-21: 378.1

---

# CONTENIDO

- PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN** ..... 11
- PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN** ..... 13
- PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN** ..... 15
  
- CAPÍTULO I.**  
**APROXIMACIÓN METODOLÓGICA** ..... 25
  - 1.1 OBJETIVO..... 25
  - 1.2 LECTORES A QUIENES DEBE INTERESAR ESTE LIBRO ..... 26
  - 1.3. ENFOQUE..... 27
  - 1.4 FUENTES ..... 27
  - 1.5 ESTADO DEL ARTE EN LA MITAD DEL SIGLO XX ..... 28
  - 1.6 RECONOCIMIENTO ..... 30
  
- CAPÍTULO II.**  
**EL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MEDIO SIGLO** ..... 31
  - 2.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL PLEBISCITARIA DE 1957..... 31
  - 2.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1958 ..... 35
  - 2.3 GÉNESIS Y FORMACIÓN DE LA ESAP ..... 38
  
- CAPÍTULO III.**  
**LA ESAP Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968** ..... 63
  - 3.1 LOS GRANDES ESTATUTOS DE LA REFORMA LLERAS RESTREPO .. 63
  - 3.2 LA ESAP A PARTIR DE LA REFORMA DE 1968..... 64
  - 3.3 LAS NUEVAS RESPONSABILIDADES DE LA ESAP ..... 65
  
- CAPÍTULO IV.**  
**HACIA LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL**..... 67
  - 4.1 NUEVAS TRANSFORMACIONES AL INTERIOR DE LA ESAP..... 67
  - 4.2 ACOMODAMIENTOS POSTERIORES DE LA ESCUELA ..... 68
  - 4.3. IMPACTO DE LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES EN LA VIDA DE LA ESAP ..... 69
  
- CAPÍTULO V.**  
**LA ESAP Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991**..... 71
  - 5.1 EL PROCESO CONSTITUYENTE ..... 71

5.2	LOS GRANDES RASGOS DE LA NUEVA CARTA .....	72
5.3.	COMPROMISO MISIONAL DE LA ESAP CON LA NUEVA CONSTITUCIÓN.....	75
5.4	EL ESTATUTO MUNICIPAL DE CARA A LA ESAP.....	77
5.5	EL DECRETO LEY 2083 DE 1994 .....	77
5.6	LA ESTRUCTURA DE LA ESAP EN 1995.....	78
5.7	LA ESAP EN LA LEY 443 DE 1998 .....	78
5.8	LA LEY 489 DE 1998 Y SU INCIDENCIA INSTITUCIONAL EN LA ESAP.....	79
5.9	LA LEY 909 DE 2004. LEY DE EMPLEO PÚBLICO, CARRERA ADMINISTRATIVA Y GERENCIA PÚBLICA.....	80
5.10	EL PAPEL DE LA ESAP EN LA LEY 909 DE 2004 .....	83
5.11	APOYO DE LA ESAP A LA CONVOCATORIA N.º 001 DE 2005 DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.....	85
5.12	LA ESTRUCTURA INTERNA VIGENTE. DECRETOS 219 DE 2004 Y 2636 DE 2005 .....	94

## **CAPÍTULO VI.**

### **EL SISTEMA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LA ESAP .....**

6.1	GENERALIDADES .....	95
6.2	SISTEMA DE FORMACIÓN UNIVERSITARIA .....	95
6.3	SISTEMA DE FORMACIÓN TECNOLÓGICA. EDUCACIÓN ABIERTA Y A DISTANCIA .....	108
6.4	LA FACULTAD DE PREGRADOS .....	109
6.5	SISTEMA DE LA DORMACIÓN AVANZADA O DE POSGRADO .....	110
6.6	SISTEMA DE ADIESTRAMIENTO Y CAPACITACIÓN.....	116
6.7.	LA EXTENSIÓN – PROYECCIÓN SOCIAL .....	131
6.8	EL PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN .....	134
6.9	LA CAPACITACIÓN EN LA ACTUALIDAD .....	136

## **CAPÍTULO VII.**

### **LA ESCUELA DE ALTO GOBIERNO .....**

7.1	ANTECEDENTES Y FILOSOFÍA.....	137
7.2	BASE INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA .....	137
7.3.	ÁREAS DEL PROGRAMA.....	138
7.4	COMPONENTES INICIALES DE LA ESCUELA DE ALTO GOBIERNO... ..	138
7.5	INSTALACIÓN OFICIAL DE LA ESCUELA DE ALTO GOBIERNO .....	140
7.6	INSTITUCIONALIZACIÓN JURÍDICA DE LA ESCUELA DE ALTO GOBIERNO .....	149



7.7	RECIENTES REALIZACIONES.....	151
7.8	INTERVENCIÓN DEL DIRECTOR NACIONAL DE LA ESAP DR. HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO EN EL ACTO DE CLAUSURA DEL PROGRAMA DE INDUCCIÓN Y ACOMPañAMIENTO PARA AUTORIDADES ELECTAS 2008- 2011 GOBERNADORES, ALCALDES Y CONCEJALES DE BOGOTÁ, D. C., JUEVES 29 DE NOVIEMBRE DE 2007 .....	152

## **CAPÍTULO VIII.**

### **EL SISTEMA DE INVESTIGACIÓN EN LA ESAP.....**

8.1	EL CENTRO DE INVESTIGACIONES CIDI .....	157
-----	---	-----

## **CAPÍTULO IX.**

### **EL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN INSTITUCIONAL .**

9.1	GENERALIDADES .....	165
9.2	BIBLIOTECA Y HEMEROTECA LUIS OSWALDO BELTRÁN.....	165
9.3	PUBLICACIONES .....	165
9.4	RADIO, TELEVISIÓN Y AUDIOVISUALES .....	167
9.5	PERIÓDICOS Y REVISTAS .....	167
9.6	CENTRO DE DOCUMENTACIÓN .....	168
9.7	CONSULTORIO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL (CAM) .....	168
9.8	CENTROS DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN MUNICIPAL (CDIM) .....	169

## **CAPÍTULO X.**

### **PRESENCIA DE LA ESAP EN LA MODERNIZACIÓN**

### **Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL .....**

10.1	GENERALIDADES .....	171
10.2	COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO .....	171
10.3	LA MISIÓN Y RECOMENDACIONES DEL ROYAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION (RIPA) PARA LA ESAP.....	174
10.4	EL PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL A LOS MUNICIPIOS.....	177
10.5	LA CONSTITUCION DE 1991 .....	178
10.6	EL IMPULSO A LA DESCENTRALIZACIÓN.....	178
10.7	LA MODERNIZACIÓN AL INTERIOR DE LA ESCUELA.....	179

## **CAPÍTULO XI.**

### **LA ESAP Y LA DESCENTRALIZACIÓN .....**

11.1	LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA .....	191
11.2	EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL (PFAM).....	196

<b>CAPÍTULO XII.</b>	
<b>EL SISTEMA DE DIRECCIONES TERRITORIALES DE LA ESAP ...</b>	199
12.1 ANTECEDENTES. LAS DIRECCIONES REGIONALES.....	199
12.2 LA REGIONAL CAPITAL.....	200
12.3 LAS REGIONALES.....	200
12.4 EL MAPA ACTUAL DE LAS DIRECCIONES TERRITORIALES DE LA ESAP.....	202
<b>CAPÍTULO XIII.</b>	
<b>LA PLANEACIÓN Y LA ESAP.....</b>	205
13.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA.....	205
13.2 LA PLANEACIÓN A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	208
13.3 LOS APORTES DE LA ESAP A LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL.....	208
<b>CAPÍTULO XIV.</b>	
<b>ASISTENCIA TÉCNICA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....</b>	213
14.1 ANTECEDENTES Y DESARROLLO.....	213
14.2 ESTADO ACTUAL DE LA COOPERACIÓN.....	217
14.3 AFILIACIONES A ORGANISMOS O ASOCIACIONES INTERNACIONALES.....	218
14.4 LA ESAP Y LA PERSPECTIVA ACTUAL INTERNACIONAL.....	218
<b>CAPÍTULO XV.</b>	
<b>LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ESAP Y SUS NORMAS ORGÁNICAS.....</b>	223
15.1 TRAYECTORIA JURÍDICA – NORMAS ORGÁNICAS.....	223
15.2 NATURALEZA JURÍDICA.....	225
15.3 LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	226
15.4 PRIMER CONCEPTO DE LA SALA DE CONSULTA.....	228
15.5 EL NUEVO CONCEPTO DE LA SALA DE CONSULTA.....	230
15.6 LA PROFESIÓN DE ADMINISTRADOR PÚBLICO Y SU REGLAMENTACIÓN.....	230
<b>CAPÍTULO XVI.</b>	
<b>UNA ORGANIZACIÓN ANTERIOR DE LA ESAP.....</b>	233
16.1 OBJETIVO.....	233
16.2 MISIÓN.....	233
16.3 VISIÓN.....	233
16.4 PRINCIPIOS MISIONALES.....	233
16.5 FUNCIONES.....	234

16.6	ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y ASESORÍA.....	235
16.7	ESTRUCTURA INTERNA (VER ORGANIGRAMA ACTUAL) .....	236
16.8	LAS UNIDADES MISIONALES .....	237
16.9	DIRECCIONAMIENTO DE POLÍTICAS.....	242
16.10	PROSPECTIVA DE LA ESAP EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO... ..	244
16.11	SÍNTESIS DEL PAPEL CUMPLIDO POR LA ESAP EN LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO .....	251

## **CAPÍTULO XVII.**

### **LA ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN MUNICIPAL DE LA ESAP ..**

17.1	RECAPITALIZACIÓN SOBRE EL CDIM .....	259
17.2	NECESIDAD DE LA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD.....	260
17.3	INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS.....	261
17.4	METODOLOGÍA DE TRABAJO Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN.....	262
17.5	RECOMENDACIÓN FINAL .....	263

## **CAPÍTULO XVIII.**

### **REESTRUCTURACIÓN DE LA ESAP: MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE SU ORGANIZACIÓN INTERNA .....**

18.1.	FUENTES: HUMANA Y DOCUMENTAL .....	265
18.2.	LA REFORMA. PROPUESTA Y SU MONTAJE .....	266
18.3.	ANTECEDENTES DEL ESTUDIO TÉCNICO .....	266
18.4.	LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA.....	268
18.5.	LOS ALCANCES DE LA REFORMA .....	268
18.6.	DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO .....	268
18.7.	LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR GOBIERNO NACIONAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP).....	270

## **CAPÍTULO XIX.**

### **DIRECTORES DE LA ESAP .....**

	ALBERTO HERNÁNDEZ MORA.....	273
	GUILLERMO NANNETTI CONCHA .....	278
	GUILLERMO BERNAL CORREA.....	279
	HERNÁN PEÑALOZA CASTRO.....	280
	HUMBERTO GALLEGO .....	281
	LUIS OSWALDO BELTRÁN JARA (QED).....	283
	HENRY OLARTE SUÁREZ .....	286

DELFIN ACEVEDO RESTREPO .....	289
MARINO TADEO HENAO OSPINA .....	293
JULIO ROBALLO LOZANO .....	296
SAMUEL OSPINA MARÍN .....	299
LUIS HERNANDO PÁEZ CARRERO .....	303
HERNANDO ROA SUÁREZ .....	303
GUILLERMO CUERVO CLAVIJO .....	305
RICARDO SCHEMBRI CARRASQUILLA .....	306
LUIS FRANCISCO JORDÁN PEÑARANDA .....	307
GUIDO ABAD ECHEVERRI PIEDRAHÍTA .....	310
MAURICIO ARIAS ARANGO .....	312
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO .....	312
ÚLTIMAS ADMINISTRACIONES .....	315
JORGE IVÁN BULA .....	316
<b>SUPLEMENTO FOTOGRÁFICO .....</b>	<b>317</b>
<b>PUBLICACIONES .....</b>	<b>327</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>337</b>
<b>SOBRE EL AUTOR .....</b>	<b>341</b>

# PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN

*La ESAP y el desarrollo institucional colombiano. Apuntes para la historia de la ESAP* es una publicación del destacado jurista Diego Younes Moreno, quien se ha desempeñado como ministro de Trabajo y director del Departamento Administrativo de la Función Pública, además de ser un autor con alta reputación en asuntos jurídicos y ser reconocido en nuestra comunidad académica. Esta es la tercera edición de la obra, la cual, junto a las ediciones precedentes, contribuye a la construcción de nuestra memoria institucional, al tiempo que mantiene, exalta, justifica y da cuenta de la importancia de la ESAP hoy en día. Con motivo de la conmemoración de los 65 años de historia formando servidores públicos desde el mandato del 18 de noviembre de 1958, este libro abre la colección denominada Biblioteca del Servicio Público, creada por la ESAP recientemente, y se publica con el fin de participar y adaptar prácticas editoriales a los estándares promovidos por entidades como el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esto, en coherencia con nuestros sueños de transformación organizacional y excelencia académica, que están plasmados en nuestro plan decenal de desarrollo institucional 2023-2033.

Desde una perspectiva académica, el texto aborda la manera como las diferentes corporaciones públicas e instituciones, así como el establecimiento de la política pública, han dado fundamento, responsabilidad y perspectiva a nuestro desarrollo misional, teniendo como punto de partida la reforma administrativa consagrada en la Ley 19 de 1958 y el Decreto legislativo 350 del 12 de febrero de 1960, en el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). El objetivo de dicha reforma era realizar una modernización del Estado con un claro enfoque historiográfico que relata el trasegar del contexto político y social de más de medio siglo, la génesis y formación de la ESAP, la reforma administrativa de 1968 y diferentes hitos, como el proceso de la constituyente de 1991 y la apertura económica. Así mismo, impulsó la autonomía administrativa regional y la descentralización o el Decreto 2083 de 1994, el cual estableció el estatuto básico de la ESAP, y el Decreto 243 de 1995, que adoptó el estatuto y establece una reorganización estatutaria donde se definen las nuevas funciones de la Escuela. Una de ellas era difundir permanentemente la Constitución Política y promover la participación en las mesas de trabajo de la Asamblea Nacional, sobre todo en aquellas que estaban relacionadas con la administración del servicio público en Colombia. En la actualidad, con la modernización de los

aportes de cada una de las administraciones de la Escuela, a la luz de la normatividad y las transformaciones de conceptos y discurso de la administración pública en el país, el enfoque ha cambiado y se ha adaptado a las necesidades del contexto.

Por lo anterior, extiendo una enérgica invitación a explorar las páginas de este interesante recurso, que se encuentra en nuestra Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara de la Sede Central; en nuestras sedes territoriales y en otras fuentes de consulta como nuestro Repositorio CDIM o nuestro portal de libros. Este texto queda a disposición del público, de nuestros estudiantes, egresados y de la comunidad académica en general para que se sumerjan en nuestra historia desde una aproximación metodológica de calidad y con documentación inédita de personalidades que han participado en la construcción de la reputación institucional que nos precede y nos reafirma como un aliado estratégico del Estado colombiano en su relación con la sociedad.

**JORGE IVÁN BULA**

**Director nacional de la Escuela Superior de Administración Pública**

# PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

La permanencia de un proyecto institucional siempre es motivo de orgullo y si es de instituciones dedicadas a la educación de los servidores públicos de un país, el motivo es aún más trascendental.

La conmemoración del cincuenta aniversario de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del Departamento Administrativo de la Función Pública es reflejo de lo que han significado para Colombia las políticas de profesionalización del recurso humano al servicio del Estado.

A través del sector administrativo de la función pública, que fija las políticas de empleo y gerencia pública en Colombia, además de proporcionar educación formal y no formal para los servidores públicos de nuestro país, se logra día a día contribuir al mejoramiento permanente del servidor público y, por ende, de la administración pública.

Y qué mejor que el Dr. Diego Younes para realizar trabajo que hoy presentamos, el Dr. Younes es historiador, exconsejero de Estado, exministro de Estado, exdirector de la Función Pública, pero sobre todo catedrático, investigador y consultor internacional en temas de derecho administrativo. El Dr. Younes realiza un recorrido por la historia de la Escuela ligándolo a los acontecimientos de la vida nacional, haciendo de este libro un valioso aporte para el análisis de la evolución de la administración pública en Colombia.

Cuando no existían en Colombia otras opciones para el estudio e investigación de la administración pública, la ESAP surgió como pionera de este tema y abanderada en la región, reconocida internacionalmente en espacios como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (Ibergop), entre otros.

Pocas instituciones en nuestro país pueden presumir de la presencia institucional de la ESAP a lo largo y ancho de Colombia con 15 territoriales y 58 Centros de Administración Pública Territorial (Cetap), y es que, desde que me posesioné como director de la Función Pública, expresé la necesidad de preservar a la ESAP como institución, entre otras razones,

por su presencia en zonas de nuestro país a donde no llega ninguna otra oferta educativa pública o privada.

Si bien este libro trata de la historia de la Escuela, quiero referirme al futuro, a los retos que estoy seguro que asumiré con el compromiso que la caracteriza, y es que Colombia necesita una ESAP fortalecida en sistemas y tecnologías de información, impartiendo cátedras virtuales que lleguen a lo largo y ancho de nuestro país; también se requiere la consolidación de alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales que contribuyan a la conformación de una Escuela sólida conceptual e institucionalmente, que le brinde a la comunidad educativa y al servidor público colombiano las mejores herramientas para el ejercicio de sus funciones.

Es necesario trabajar día a día para mejorar la calidad de los docentes y actualizar permanentemente los currículos académicos para estar a la altura de las tendencias actuales en materia de gobierno y servicio público.

La política de egresados es igualmente importante, es necesario atraerlos, y organizarlos en una fuerza multiplicadora de la ESAP, que aporte efectivamente al crecimiento institucional.

Igualmente, la Escuela debe estar a la vanguardia en la implementación de sistemas de gestión de la calidad y debe certificarse cuanto antes en la Norma Técnica de Calidad para el Sector Público- NTCGP: 1000- 2004, la cual es compromiso de este Gobierno y debe estar presente en todas las instituciones públicas, con especial énfasis en las que desarrollan labores educativas.

Finalmente, mirando hacia el futuro, se debe consolidar la Escuela de Alto Gobierno como eje central de la capacitación y actualización permanente de los altos directivos públicos, porque la profesionalización del servicio público debe comenzar por sus directivos, tal como lo expresan los principios rectores de la Ley 909 de 2004 por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones, y la Carta Iberoamericana de la Función Pública suscrita por Colombia en el 2003.

Como ven, el camino recorrido solo representa el inicio de lo que puede hacer la Escuela por la Administración Pública colombiana. Ya se ha ganado un espacio importante en la historia de Colombia, ahora es necesario que se consolide y se proyecte como eje fundamental para la implementación de políticas que brinden al servidor público las herramientas necesarias para poder desarrollar su labor al frente de las instituciones públicas en todos los rincones de la patria.

**FERNANDO GRILLO RUBIANO**

**Director del Departamento Administrativo de la Función Pública**

**(2002-2008; 2018-2021)**



# **PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN**

La ciencia política y la administración pública tienen sentido histórico en la medida en que sirvan para formar nuevos políticos, nuevos administradores, nuevos estadistas.

## **I. Introducción**

El texto que la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP) pone en sus manos es un serio punto de partida que facilitará a los historiadores lecturas y relecturas de nuestra Escuela. Ella es hoy una de las más importantes de América Latina y un ejemplo frente al desarrollo de otras instituciones similares en Asia y África.

Me inclino a pensar que en el futuro inmediato seguirán viniendo a estudiar su organización general; su original sistema de formación; sus logros investigativos; sus experiencias en el campo de las asesorías y consultorías; sus sistemas de internacionalización, de regionalización y de comunicaciones, y la estructura y funcionamiento de la Escuela de Alto Gobierno.

## **II. Sobre el origen del texto**

A partir de 1975, cuando tuve el honor de ingresar por concurso nacional, como profesor titular de la Escuela, me acompañó la gran preocupación de no disponer de un libro sobre su historia. Es por ello por lo que, 22 años después, se designó al profesor y exministro Diego Younes Moreno para que, en forma autónoma, se diera a la tarea de satisfacer esta necesidad indispensable para el conocimiento de la Institución. Es que la ausencia de historia de nuestras instituciones ha facilitado el que con gran frecuencia lleguen a ellas personas incompetentes e impreparadas que tienen que dedicar gran parte de su tiempo, en primer lugar, a conocerlas y, en segundo lugar, a dirigir las; y cuando han aprendido a dirigir las, se les ha terminado el tiempo de su gestión. Ingentes recursos ha perdido el Estado

colombiano al designar personas sin la adecuada preparación y sentido de grandeza que necesita la dirección de lo público.

### III. Importancia del libro

La presente publicación es significativa en la medida en que es el primer esfuerzo por sistematizar aspectos claves del desarrollo de la ESAP. Su lectura será útil para los altos funcionarios del Estado, sus futuros directivos, los profesores, los funcionarios, los egresados y nuestros alumnos también. Las autoridades que definen las políticas públicas, las organizaciones internacionales y los funcionarios diplomáticos acreditados en Colombia encontrarán en sus páginas una muy valiosa fuente de información, pues el trabajo del profesor Diego Younes es un serio aporte de quien –con plena independencia– lo elaboró para facilitarnos comprender aspectos sustantivos de la gestión y el desarrollo de la Escuela, durante 40 años, y su incidencia en el desarrollo institucional colombiano.

A través de las presentes notas prologales, se facilitará –en forma condesada– tomarle el pulso a una institución que ha sido reorganizada recientemente en los campos de la formación, la investigación y la extensión; en sus relaciones internacionales; en su estructura y en el campo de las comunicaciones y el fortalecimiento de las direcciones territoriales.

Entender la situación actual de la Escuela no será posible sin estudiar los rasgos fundamentales del proceso histórico, político y administrativo que subyace al interior de los últimos 40 años de nuestra evolución, por cuanto la comprensión adecuada de la ESAP está íntimamente ligada a nuestro proceso político institucional. Anotemos, por ejemplo, que, ya en 1986, el señor presidente Carlos Lleras<sup>1</sup> –uno de sus gestores– cuestionó seriamente el desarrollo de la Institución al observar que en ella no se había podido prescindir de efectuar prácticas negativamente clienteladoras. Y precisó el señor presidente: “La administración pública va mal; la carrera administrativa es altamente inoperante; la dinámica de la administración es seriamente cuestionable, y tenemos que hacer un gran esfuerzo para reorientarla y racionalizar el funcionamiento de un Estado moderno”.

La información aquí presentada facilitará comprender el cuidado, dedicación y consagración que implica cristalizar cambios en las instituciones públicas e impulsar su modernización.

.....  
1 ESAP. Aula Máxima. Santafé de Bogotá, agosto de 1986.

## IV. Ciencia política y administrativa pública

Observando el gran desarrollo que estas dos disciplinas<sup>2</sup> han tenido en los últimos cuatro decenios y teniendo en cuenta que ellas deben vertebrar el conjunto de la labor docente, investigativa y de proyección extramuros de la ESAP, me permito precisar su conceptualización, no sin antes observar que una adecuada conceptualización debe ser una mediación entre la concreción y la abstracción.

### La política como arte y ciencia

Conocemos que, hace ya 2500 años, la política se consideraba el arte de gobernar, el arte de realizar el bien común. Deliberadamente, en su especificidad como arte, sabemos que la labor política es fundamental para la realización de todo ser humano, en la medida en que es una de las concreciones de su ser social. Porque somos seres sociales, debemos realizarnos con los otros, y ello es viable en la medida en que contribuyamos a nuestra realización política.

¿Qué podría ser política como ciencia? Entiendo como ciencia política la disciplina social que se ocupa del estudio sistemático del Estado, la estructura del poder, la legitimidad, la composición de las clases y estratos sociales, la organización de los partidos y movimientos políticos y sociales, los procesos electorales, el funcionamiento de los grupos de presión, el proceso de la toma de decisiones y la problemática del liderazgo en formaciones sociales concretas.

### La administración pública

Complementariamente, entiendo que la administración pública es una disciplina que se ocupa del estudio sistemático de las decisiones y procedimientos ejecutados por la burocracia al servicio del Estado, para mantener y/o dinamizar su carácter, en un espacio y tiempo determinados. Notemos que, como disciplina social, está conformada por un conjunto de conoci-

.....

2 Nótese la interdisciplinariedad existente entre la historia, la economía, la política, la sociología, el derecho, la psicología, la administración pública, la comunicación social, el psicoanálisis, la antropología y la lingüística. En virtud de este proceso, la ciencia política y la administración pública han mejorado notablemente sus procesos de observación, descripción, explicación y transformación de la realidad. Así mismo, es notorio el enriquecimiento de los cuestionamientos epistemológicos; las nuevas dimensiones teóricas, las estructuras metodológicas actualizadas; los aspectos conceptuales precisados y el conjunto de técnicas renovadas.

mientos científicos, teóricos, metodológicos y técnicos, orientados hacia la comprensión e intervención en los aspectos políticos de las estructuras, los procesos y el comportamiento administrativo. Esta tendencia se presenta comprensible a la luz de la interdisciplinariedad que se da en las ciencias sociales contemporáneas. En virtud de ella, los análisis de la administración pública deben apoyarse en los aportes provenientes de la política, la economía, la historia, el derecho, la sociología, la comunicación social, la psicología, el psicoanálisis, la ecología y la lingüística.

Anotemos que el estudio de la política como ciencia y como arte de gobernar, y el de la administración pública, es fecundo no solo para los analistas y el científico, sino para el planificador y el hombre de acción, ya que las pautas de acción política, realizadas por el dirigente o el líder que quiera actuar con eficacia, requerirán cada día más elementos de juicio que permitan la elaboración de programas y la generación de procesos políticos, sobre bases racionales que respondan con objetividad a las profundas necesidades de Colombia.

## V. La ESAP y la modernización del Estado<sup>3</sup>

Ahora veamos cómo estas dos disciplinas, apoyadas por las ciencias sociales, han facilitado orientar el papel de la ESAP en la modernización de nuestro Estado. ¿Cómo podríamos entender, desde la Escuela, este proceso? La modernización del Estado se puede entender como un proceso político-social, económico, cultural, ambiental, administrativo, científico y técnico dirigido a la actualización y el fortalecimiento del papel del Estado, mediante el replanteamiento de los procesos de la regionalización, la descentralización, la planificación indicativa-participativa y la democratización.

En la dimensión político-administrativa, hemos realizado la elección popular de gobernadores y alcaldes, quienes son las principales autoridades ejecutivas en las entidades territoriales.

Con estas medidas se ha buscado el equilibrio regional y, por supuesto, un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales que pueden designarse como un ordenamiento de asociaciones. En virtud de este

.....

3 El presente texto debe conocer que, el conjunto de la labor exitosa adelantada en la ESAP, en el intervalo abril de 1996 a junio de 1998, fue posible gracias a la política de Estado adelantada entre la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Consejería Presidencial para la Administración Pública y la ESAP. Así mismo, debo destacar que en el proceso de cambio que en las diversas instancias se adelantó en la ESAP fue decisiva la cooperación permanente, dada por el señor director del Departamento de la Función Pública, Édgar González Salas.

ordenamiento, el municipio queda facultado para “negociar y gerenciar las condiciones óptimas para su desarrollo con los ciudadanos, con otros municipios, con los departamentos, con las regiones de planificación o con el gobierno central”.

Teniendo en cuenta las nuevas relaciones intergubernamentales, se habilita al gobierno central “para asociar con el municipio, a través de los departamentos, en aspectos de cofinanciación, de asesoría, de planificación o de apoyo”.

Sinteticemos: en cuanto a la regionalización se refiere, ella debe responder a una reorganización espacial del territorio, evitando la continuación de las irracionales disparidades existentes entre nuestras regiones. Parece claro que el proceso de descentralización (fiscal, político-administrativo y técnico) ha sido concebido para redistribuir el poder (político y económico), buscar equilibrios regionales y crear un nuevo tipo de relaciones entre el gobierno central, las regiones, los departamentos y los municipios.

Complementariamente, *la planificación* debe ser una herramienta indispensable para la racionalización de la gestión e inversión públicas. Un estadista contemporáneo la emplea con flexibilidad para realizar sus proyectos políticos.

*La democratización*, por su parte, es un proceso complementario de los anteriores que debe permear la actividad de los ciudadanos y facilitar la existencia de una nueva cultura política. Con la elección popular de alcaldes y gobernadores y la de las juntas administradoras locales (JAL), hemos logrado avances que deben aclimatarse con más intervención de la sociedad civil en las decisiones que afectan sus intereses.

## VI. La ESAP y el sistema de internacionalización

En el marco del proceso contemporáneo de internacionalización, es muy satisfactorio anotar que hemos reposicionado nuestra Escuela como la más importante en su género en todo el Pacto Andino, Centroamérica y el Caribe. Y en ello ha sido decisiva la suscripción de convenios con universidades y organismos europeos y norteamericanos, y, por supuesto, que es muy grato haber contado con la cooperación permanente de los gobiernos de España, Francia, Gran Bretaña, Alemania y la Unión Europea.

¿Por qué no anotar que hemos abierto las puertas a nuestros mejores alumnos en la universidades de Alcalá, Carlos III, el Instituto Ortega, el INAP; la ARCI; y también en la ENA, el IIAP, el Instituto de Altos Estudios para América Latina; y en el Civil Service College y las universidades de Essex, Sussex, Birmingham y Ulster; todo complementando con el trabajo

de cooperación con las agencias alemanas y, por supuesto, con Instituciones tan respetables académicamente como la Universidad de Harvard, la Kennedy School y el Lincoln Institut?

## VII. La ESAP y el sistema de formación

Como fruto de 40 años invertidos por nuestro Estado en la ESAP, no tenemos las manos vacías ante la América Latina y el mundo: con sencillez y precisión, podemos ofrecer el más serio sistema de formación en recursos humanos público, bajo una dirección unificada, a saber: educación continuada; formación profesional por ciclos, semiescolarizada y presencia; el más serio y original sistema de especializaciones; las maestrías, los doctorados y la Escuela de Alto Gobierno. Colombia debe sentirse sanamente orgullosa de haber plasmado esta institución como una contribución original al desarrollo de la administración pública.

Complementariamente, hemos recuperado nuestro pasado investigativo<sup>4</sup> y hemos fortalecido las asesorías y consultorías a los entes nacionales y territoriales.

## VIII. La ESAP y el sistema de comunicación

El proceso de modernización e internacionalización de la Entidad y del país exigen una conducción de las comunicaciones ajustada a las dimensiones nacional e internacional. Por ello se ha hecho necesaria la definición de un manejo integral de la información y las comunicaciones, a través de un sistema nacional de comunicaciones, que integrará a la Sede Nacional de la ESAP con todas sus direcciones territoriales y con organismos y universidades internacionales.

La estructura planteada articula una Subdirección de Comunicaciones con tres dependencias con funciones específicas, de manera que permita su complementariedad e integridad para la efectiva divulgación y promoción interna y externa de los servicios que ofrece la entidad: la división de medios audiovisuales, la división de artes gráficas y la división de radio y televisión. A través de estas tres divisiones, la Subdirección se encargará de las relaciones interinstitucionales y del manejo de la imagen corpora-

.....

4 Obsérvese la gran trascendencia que tiene para Colombia la organización, bajo nuestra responsabilidad, del Encuentro Internacional de Investigación en Administración Pública, que se efectuó entre el 6 de octubre de 1998 y cuyo texto debe ser obra de consulta obligada para los especialistas en administración pública en todo el mundo.

tiva, como función determinante para el desarrollo de la Entidad, en el contexto de las organizaciones públicas y del sistema de instituciones de educación superior, a nivel nacional e internacional, con el fin de facilitar la organización y establecimiento de alianzas estratégicas para el impulso de las funciones misionales de la Institución.

## **IX. Hacia el futuro de la ESAP. La ESAP y el Estado en Colombia**

Me inclino a pensar que el Estado, como la institución jurídico-política, racionalizadora del interés general; como la institución de las instituciones; como la organización de las organizaciones; debe ser moderno (es decir, descentralizado, regionalizado, planificado indicativamente, y democratizado), especializado, ordenado, fortalecido, fiscalizado y eficiente.

### **La ESAP y los nuevos gobiernos**

Como forjadores de hombres de Estado, creemos que es indispensable contribuir a tener para el futuro gobiernos catalizadores, comprometidos con la comunidad, competitivos, organizados por misiones, concretando resultados, al servicio de los usuarios, emprendedores, preventivos, descentralizados y con capacidad de combinar los mecanismos del mercado con los puramente burocráticos. En Colombia, tenemos ejemplos de que todo ello es posible alcanzar.

### **La ESAP, el Estado y los gobiernos de calidad**

Es perfectamente compatible que, al lado de esos tipos de gobierno, podamos pensar en gobiernos con calidad. Se ha sostenido con propiedad que el factor más crítico de un país es la productividad; que la mejor forma de lograr la productividad es con la calidad; que la mejor forma de alcanzar la calidad es la administración; y que la mejor forma de administrar por calidad es a través de las personas.

Si las personas dedicadas al ejercicio profesional de la burocracia son formadas con calidad, tendremos altas oportunidades de cristalizar el proyecto histórico, que tanto esfuerzo les ha costado a los colombianos a partir de 1991. Una burocracia bien formada es garantía para consolidar las democracias participativas.

## La ESAP y los futuros liderazgos

Sabemos bien que la ciencia política y la administración pública tienen sentido histórico en la medida en que sirvan para formar nuevos políticos, nuevos estadistas, nuevos hombres de Estado. Al decir del profesor Diego Younes, la más importante decisión que ha tomado el Estado colombiano desde la función de la ESAP, y en relación con su misión ontológica, fue la creación de la Escuela de Alto Gobierno. Pues bien, séame permitida una nota personal al respecto. En la Cátedra de Grado del 28 de septiembre de 1990, sostuve en nuestra aula máxima: “Necesitamos prepararnos para un nuevo liderazgo: más fecundo; más sólido; más político-administrativo; más acorde con la evolución de nuestra sociedad. Por tanto, necesitamos nuevos alcaldes, gobernadores, jefes de departamento administrativo, ministros y presidentes de la República. Un presidente esapista. Ese es un gran anhelo que la juventud congregada aquí, en estos años, me he hecho forjar. En esta aula; en estas aulas”.

Ahora, ocho años después de haber presentado ese anhelo ante nuestros alumnos y la comunidad académica, su realización se me hace más factible: tenemos honrosamente una espléndida Escuela de Alto Gobierno en pleno curso, y con nuestro trabajo de asesoría, consultoría, seguimiento y acompañamiento al alto gobierno, vamos a facilitar que ese anhelo se haga realidad para honra de Colombia y de quienes, especialmente en momentos difíciles, en momentos de crisis, no dejamos naufragar nuestras instituciones, sino que las defendimos creativamente con sentido de historia y de la grandeza que ha acompañado nuestra República.

## X. La ESAP y la paz<sup>5</sup>

Conocemos bien que las condiciones actuales para la construcción de la paz son bien diversas de las de la época en que fue fundada nuestra Escuela. Es por ello por lo que, en coordinación con los rectores universitarios y privados, debemos contribuir, en forma eficaz y en la manera que les es propia a las universidades, a la consolidación de una nueva cultura de la paz; de un nuevo proceso educativo en torno a la paz; de una visión teórico-práctica que nos permita tener una paz concebida como ausencia de violencia abierta y estructural.

.....

5 Estúdiense cuidadosamente las publicaciones de la ESAP, sobre el *Encuentro Internacional: ¿Esa posible la Paz en Colombia?* Santafé de Bogotá, 2-4 de junio de 1998.



En ejercicio de nuestra vocación, desde la Dirección Nacional y desde todas las Direcciones Territoriales y los Centros Territoriales de Administración Pública (Cetap), vamos a seguir creando espacios para que nuestras aulas universitarias sean sitios donde podamos sentarnos a dialogar con espíritu democrático y voluntad política en torno a las grandes implicaciones que conlleva el compromiso creativo de afinar la paz entre los colombianos y los buenos gobiernos locales, departamentos y nacionales<sup>6</sup>.

Invito al lector a estudiar ahora aspectos claves del proceso de desarrollo de nuestra Escuela.

**HERNANDO ROA SUÁREZ**  
**Santa Fe de Bogotá, junio 17 de 1998**

.....

6 Obsérvese que ya tenemos en Arauca, la Ciudadela Universitaria de la Paz y que, con la colaboración del señor gobernador del Casanare y sus más importantes autoridades y dirigentes, vamos a adelantar el Proyecto de la Ciudadela Universitaria para la Paz en Yopal, con la cooperación de los señores rectores de las universidades Nacional, Pedagógica y UIS.



# **CAPÍTULO I.**

## **APROXIMACIÓN METODOLÓGICA**

Fueron los primeros elementos sobre esta investigación y su posterior publicación, destinada a recoger la memoria institucional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y su contribución a la administración pública colombiana, los que se acordaron en 1998 con el director de la ESAP de esa época, el Dr. Hernando Roa Suárez, y fruto de reuniones preliminares con la Dra. Nidia Molano –directora de Planeación de este claustro para la época–, el Dr. Tito Huertas –subdirector académico– y la Dra. Rosa Cristina Martínez –decana de Posgrados–. Más adelante, asumió como subdirector académico el Dr. Gabriel Riveros, quien estuvo muy atento a prestarnos su colaboración y concurso.

Luego, al cumplirse los 50 años de vida institucional de esta benemérita alma máter, el Dr. Honorio Miguel Henríquez Pinedo, director nacional de la ESAP, entre el 2006 y el 2012, me solicitó actualizar este libro, con el propósito de que la comunidad académica y el sector público, así como la comunidad universitaria esapista, pudieran contar con el acopio crítico indispensable para las reflexiones intelectuales sobre el papel preponderante de la ESAP en el desarrollo institucional del país y su invaluable aporte a la gestión pública. Esta actualización, con motivo de los 65 años de la Escuela, se lleva a cabo por invitación de la actual administración, liderada por el Dr. Jorge Iván Bula.

Tratamos de recoger la contribución histórica de la ESAP, con las siguientes características:

### **1.1 Objetivo**

El objeto es ubicar en una perspectiva realista y objetiva la contribución de la ESAP a la modernización de la administración pública colombiana y fundamentar las proyecciones de esta última hacia el futuro.

## 1.2 Lectores a quienes debe interesar este libro

Este libro que recoge la investigación y el trabajo esperamos que contenga un mensaje claro, además del público en general, a:

- La comunidad académica de la ESAP, para encontrar bases que proyecten su futuro. El libro identifica debilidades, fortalezas, y optimiza la contribución de la Escuela a la administración pública colombiana. La comunidad académica está conformada, para estos efectos, por sus directivas, cuerpo docente y estudiantes, y esperamos encuentren en la obra bases para trabajos más profundos.
- A las corporaciones públicas y a las entidades que definen políticas públicas sobre desarrollo institucional en Colombia, esperamos que este libro ofrezca elementos de análisis que permitan valorar, con objetividad y suficiente ilustración, las contribuciones de la ESAP al país, particularmente sus aportes a la administración, a la modernización de la sociedad y a la construcción de la democracia.
- A los antiguos alumnos de la Escuela y, en general, a todos sus egresados, esperamos que al leerlo encuentren un mensaje que permita mejorar y consolidar la interacción egresados-Escuela.
- A quienes han hecho parte de la comunidad esapista, creemos que puede reforzarles su sentido de pertenencia y su compromiso con la institución.
- A los funcionarios públicos de todos los niveles (nacional, departamental y municipal), esperamos que este libro les permita no solo conocer la Escuela, sino ver las posibilidades que ella ofrece para su desarrollo profesional, en materia de cursos, especializaciones y posgrados.
- A las organizaciones ciudadanas. A los gremios y las organizaciones sindicales o profesionales de servidores públicos, para que se sensibilicen más cada día sobre la tarea de la ESAP.
- A las agencias de cooperación internacional, esperamos que el libro les permita conocer la experiencia de la Escuela, y ello contribuya a aprovechar de una mejor manera esa cooperación.
- A los gobiernos de otros países, para que puedan conocer nuestra experiencia y para que Colombia presente ante el contexto internacional sus desarrollos burocráticos, de gestión y de cambio institucional.

- A la comunidad académica del país, para que este trabajo les permita ponderar su contribución en términos de producción intelectual y generación de conocimiento en el campo de las ciencias administrativas.

### 1.3. Enfoque

El análisis que contiene esta obra se preocupa por contextualizar lo más objetivamente posible la vida institucional de la ESAP, identificando tanto los factores que propician su desarrollo como los factores que frenaron algunos de sus objetivos.

El libro confronta propósitos, anhelos, realizaciones y resultados con una mirada crítica y positiva, siempre relacionando la ESAP con la realidad política y administrativa del país, confrontación contextualizada dentro de los retos y reformas de la administración pública en cada momento, la manera como los enfrentó el Gobierno respectivo y el rol que ha jugado la ESAP en tales circunstancias.

### 1.4 Fuentes

La información que permitió recoger esta memoria institucional se documentó en datos estadísticos, fuentes documentales y entrevistas a directores y testigos de los procesos más importantes que ha vivido la ESAP desde su fundación, distinguiendo su impacto en el desarrollo institucional colombiano. Examinamos las grandes reformas institucionales como la reforma de Alberto Lleras en 1958, la de Carlos Lleras diez años más tarde, y procesos tan importantes para el país como la descentralización, la planeación y la modernización y, desde luego, el aporte de la Carta de 1991, cuyo desarrollo ha correspondido a las administraciones de los presidentes César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez.

De estos grandes “hitos” del pensamiento administrativo, encontramos unos temas dominantes de todos los periodos, tales como el mejoramiento del nivel de los recursos humanos, el interés por la planeación y la descentralización. Otros que van surgiendo posteriormente como la participación, los derechos humanos y la democratización, que surgen posteriormente y se plasman en la Carta de 1991.

Este trabajo mira en sus inicios el grado de desarrollo de la ciencia política y de las ciencias sociales (derecho constitucional e historia política vs. ciencia política autónoma y derecho administrativo vs. ciencia

administrativa autónoma) y la forma como se rompieron esos esquemas clásicos en Colombia y en el mundo.

La Escuela ha sido pionera, como se verá, y visionaria en el levantamiento de grandes temas nacionales, se ha relacionado con la discusión de grandes paradigmas que han orientado el pensamiento administrativo público (administración para el desarrollo; desarrollo organizacional; privatización; gerencia pública; políticas públicas; burocracia, carrera y gestión) y ha dado un gran aporte en la formación de los recursos humanos para el servicio público.

## **1.5 Estado del arte en la mitad del siglo XX**

Desde luego que el contexto modernizador, en particular, frente a las exigencias de mayores capacidades de los funcionarios, permitía lanzar la idea de una Escuela Superior de Administración, a finales de la década del cincuenta.

En efecto, para la época de la creación de la ESAP, se desprendía en Colombia la ciencia administrativa y la ciencia política de las ciencias jurídicas.

Así pues, anteriormente la ciencia política se confundía o derivaba del derecho constitucional y de la historia de las ideas políticas, a la manera como se enseñaban estas disciplinas en las facultades de Derecho, cuyos alumnos recibían su título no solo en Derecho, sino en Ciencias Políticas, pero dentro de ese entendido, que quien manejaba el derecho constitucional también hacía lo propio con la ciencia política.

La ESAP empieza ese proceso de segregación e impulsa la separación de la disciplina y en verdad, más tarde, se crearían a finales de la década del sesenta las primeras facultades autónomas de Ciencia Política, como las conocemos hoy, y funcionaron en Europa y en Estados Unidos.

Y un proceso semejante vivieron las ciencias de la administración pública, que eran del resorte del derecho administrativo. Ciertamente, hay una relación muy estrecha entre la administración pública y el derecho administrativo, pero su contenido, método y vocabulario son propios y específicos para cada una de ellas.

La creación de la facultad en la ESAP para el campo de la ciencia política y de la ciencia administrativa reforzaba esta ineludible tendencia a la especialidad.

Y el entorno internacional ya desde antes había marcado esa distinción, gracias a la fuerza de la presencia en las universidades tanto en Europa como en Estados Unidos, de profesores tales como Maurice Duverger,

Marcel Prelot, Sabine Touchard y de Pitirim Sorokin, Robert Merton, Talcot Parson, Taylor y Fayol en EE. UU., para no mencionar sino algunos.

Por esta época, se crea en España la Escuela Nacional de Administración Pública, ahora Instituto Nacional de Administración Pública, con sede inicial en Alcalá de Henares, siguiendo las orientaciones de la ENA de París, para la formación de los administradores civiles superiores, como sede de experimentación de nuevas técnicas y como instituto impulsor del desarrollo de las ciencias administrativas.



### La Escuela, pionera de la ciencia política en Colombia.

Debe destacarse la importante influencia de la doctrina extranjera en la formación de la ciencia de la administración en Colombia.

En la gestación de esta ciencia influyen la doctrina norteamericana y la doctrina europea, especialmente la francesa, aunque también se presta atención a la italiana y en alguna medida a la alemana e inglesa.

La ciencia administrativa y la ciencia política ya aparecen en Francia como disciplinas autónomas.

Las condiciones de desarrollo económico y social de Colombia para la época y de los países latinoamericanos estaban influenciadas por la agricultura, la industrialización y el desarrollo de los centros urbanos. La sociedad era llamada con mayor amplitud a participar de la vida política, cultural y económica del país.

El sistema de enseñanza inicial de la ESAP se diseñó con base en la experiencia educacional francesa, el cual se adoptó en la estructuración de la entidad, mediante la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, con base en el estudio y propuestas del profesor Mario Vieira da Cunha, experto de las Naciones Unidas quien formuló el modelo organizacional en 1960, considerando que la base fundamental de enseñanza en la facultad comprendía dos grandes grupos:

El de las ciencias sociales y políticas, así:

- a. Las ciencias sociales no políticas, en las cuales sugería la geografía económica, historia social y económica, antropología cultural, sociología y psicología social.
- b. Las ciencias políticas con: teoría política, institucional, política, geopolítica.
- c. La administración general.

## 1.6 Reconocimiento

Además de las personas mencionadas en el inicio de este capítulo, el autor reconoce de manera especial el interés para la actualización de esta obra, del Dr. Honorio Miguel Henríquez Pinedo, de la Dra. Luz Amparo González Agudelo, del profesor Augusto Álvarez Collazos, así como del Dr. Jorge Alberto Ruiz, administrador público de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de esta alma máter, quien con su consejo oportuno ayudó a reconstruir la evolución institucional de la ESAP.



## **CAPÍTULO II.**

### **EL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MEDIO SIGLO**

#### **2.1 La reforma constitucional plebiscitaria de 1957**

##### **a) Contexto histórico del Frente Nacional**

Después de la caída de la dictadura, el 10 de mayo de 1957, se buscó un reajuste jurídico a las instituciones y con tal objeto se acudió al sistema del plebiscito para adoptar unas reformas constitucionales.

Dicho plebiscito de 1957, consecuencia del movimiento político del 10 de mayo, que culmina con el derrocamiento de la dictadura, modificó la organización y el ejercicio del poder público. Los partidos políticos tradicionales renunciaron al control hegemónico de ese poder y acordaron un gobierno conjunto de responsabilidad compartida. En estos términos, quedó como Constitución Política la de 1886, con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto Legislativo 1 de 1947 inclusive, y con las modificaciones consagradas en la mencionada consulta popular, desde luego.

Fueron características singulares del régimen del Frente Nacional las siguientes<sup>1</sup>:

- El bipartidismo;
- La paridad entre los dos tradicionales, el Liberal y el Conservador;
- La responsabilidad conjunta de los dos partidos mencionados;
- La ausencia de partido de gobierno;
- La suposición de un acuerdo permanente, y la unanimidad del consenso;
- La transitoriedad del sistema, y la presencia del pueblo en su función constituyente en el origen jurídico del sistema.

1 Sáchica, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Bogotá, D. C.: Temis, 1969, pág. 3.

## b) Contenido del plebiscito

Los siguientes fueron los textos aprobados por el pueblo en esa oportunidad:

1°) Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los varones.

2°) En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968, inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubiere dos o más listas de un mismo partido, y los puestos que a este correspondieren fuesen más de dos, se aplicará para adjudicarlos el sistema cociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que se hagan durante el período a que se refiere este artículo, en todas las circunscripciones electorales se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas. Para obtener ese resultado se observarán las normas constitucionales que fijan el número de miembros de tales entidades, pero aumentando un puesto cuando quiera que él sea impar. Ningún departamento con más de un millón de habitantes podrá tener menos de seis senadores ni menos de doce representantes.

3°) En las corporaciones públicas a que se refiere el artículo anterior, la mayoría, para todos los efectos legales, será de los dos tercios de los votos; pero el Congreso, por medio de ley votada por las dos terceras partes de los miembros de una cámara, podrá señalar, para períodos no mayores de dos años, las materias respecto de las cuales bastará la aprobación de la simple mayoría absoluta.

4°) Los ministros del despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República quien, sin embargo, estará obligado a dar participación en el ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las cámaras legislativas.

Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se hará de manera tal que las distintas esferas

de la Rama Ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del congreso.

Lo anterior no obsta para que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública.

5°) El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascenso por mérito y antigüedad, y jubilación, retiro o despido.

6°) A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.

7°) En ningún caso, la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción.

### c) Evaluación

Sobre el periodo del Frente Nacional, el Dr. Hernández Mora, primer director de la ESAP, expresa:

Los propósitos sociales del Estado colombiano, propuestos por el liberalismo en la reforma de 1936, reforma que años más tarde aceptaría el partido conservador, fueron desplazados de la atención pública por la violencia y los acontecimientos políticos que se registraron en la segunda mitad de la década de los años cuarenta y en los años cincuenta.

Las preocupaciones nacionales por recobrar la paz y volver a formas civilizadas de convivencia política, relegaron a un segundo lugar las formas sociales que reclamaban con premura un cambio en la concentración de la riqueza, la solución a la mala distribución del ingreso y a las inaceptables condiciones de vida de vastos sectores de la población colombiana.

El acuerdo de los partidos que protocolizó la paz política en el plebiscito de 1957 y el sistema de gobierno compartido en el Frente Nacional, de liberales y conservadores, no fue pródigo para

las reformas sociales y fuimos ingenuos los que entonces creímos que la condición del cambio social en Colombia se encontraba en la recuperación de la concordia civil. Ciertamente, el Frente Nacional devolvió al país la paz política y fue una escuela civilizadora de las relaciones entre los partidos tradicionales. Este fue su gran aporte a la vida colombiana. Pero la fácil concertación de los dos partidos, el liberal y el conservador, el ejercicio paritario del poder, desvió los grandes propósitos nacionales que inspiraron el acuerdo político y la consulta plebiscitaria de 1957. Entonces, entre ellos se proyectó la gran reforma administrativa del Estado colombiano, para implantar el sistema de mérito y la carrera del funcionario público, que dotara la acción del Gobierno de una burocracia motivada en el servicio a la comunidad, eficiente y estable, ajena a la suerte electoral de los partidos, que diera al Estado la gran palanca que requiere el impulso económico y social del país. Se aseguró a la justicia la imparcialidad política con la paridad y la cooperación, para que la confianza pública encontrara en ella la pieza maestra del Estado de Derecho, pero las cosas resultaron de otro modo y concluido el Gobierno de Alberto Lleras, el comportamiento de los partidos determinaría otros rumbos en la vida nacional.

Y sobre el lado negativo del Frente Nacional, con la autoridad que le es propia, afirma Hernández Mora:

El precio que debía pagar la democracia colombiana por la paz política era el de la paridad de liberales y conservadores en las corporaciones públicas y su presencia excluyente en el cotejo electoral.

La modernización del Estado creando una administración pública eficiente y estable, degeneró en el fácil acuerdo de las cuotas burocráticas para los partidos y para los barones electorales, y el clientelismo político invadió como plaga toda la nómina del servicio oficial.

Además, los auxilios parlamentarios y las cuotas burocráticas que alimentaron la actividad electoral, profesionalizaron la política e hicieron de la representación popular una actividad personal y la emulación privada por cuotas de poder, antes que la noble expresión del interés público que buscaron los fundadores de la democracia representativa.

Pero el Frente Nacional cobró otro precio al ejercicio democrático de la política. Los partidos, colocados en un cómodo canapé republicano, dejaron a un lado la emulación ideológica y la confrontación partidaria frente a los problemas nacionales, y se perdió el estímulo esquema gobierno oposición, que es la regla de oro para oxigenar el sistema democrático como sistema de opinión. La parálisis ideológica que originó el acuerdo bipartidista, que en el liberalismo causó la irreverencia de un conductor disidente, entonces jefe del Movimiento Revolucionario Liberal, Alfonso López Michelsen, marginó de los apremios de los partidos el disputar el favor popular por la respuesta a los problemas sociales. Y así, el Frente Nacional, que institucionalizó la convocatoria de los partidos a un gran acuerdo político para recobrar la paz civil, resultó, a la postre, en el cambio de la violencia política por la violencia social<sup>2</sup>.

## 2.2 La reforma administrativa de 1958

### a) Los propósitos

Con el anterior marco institucional de referencia, el Gobierno nacional, posesionado el 7 de agosto de 1958, se dio a la tarea de lograr la aprobación de la Ley 19 sobre reforma administrativa, cuyos objetivos fueron los siguientes:

- Lograr que la acción del Estado se desarrolle conforme a una planeación sustentada en las necesarias investigaciones sociales, políticas y económicas.
- Buscar la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios.
- Contribuir al crecimiento de los servicios públicos mediante el ordenamiento y la descentralización de los que puedan funcionar mejor bajo la dirección de las autoridades locales.
- Simplificación y economía de trámites.
- Evitar la duplicidad de lugares y funciones paralelas, para mejorar el servicio público.
- Propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones con los planes y programas previamente adoptados.

.....  
2 Hernández Mora, Alberto. Op. cit.

Es verdaderamente interesante detenerse en los considerandos de la Ley 19, y observar cómo, a pesar de todos los esfuerzos para mejorar el andamiaje administrativo, sin embargo esas preocupaciones guardan en parte actualidad, tales como la referente a la implantación de la carrera administrativa, en todas las administraciones públicas y la supresión de trámites innecesarios.

## **b) El desarrollo de la enmienda**

Los aspectos más relevantes de esta reforma, contenidos tanto en la propia Ley 19 de 1958 como en los decretos extraordinarios que con fundamento en ella se expedieron, fueron:

La creación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, antes Comité Nacional de Planeación, para que estudie y proponga la política económica del Estado y coordine los planes de ejecución y los organismos encargados de adelantarlos.

La creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, con el fin de que sea el organismo encargado de elaborar los planes de desarrollo económico, con base en los estudios que elaboren las entidades públicas y en los parámetros de la situación económica del país.

Como es bien sabido, se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil, y la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina. Igualmente, se previó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, como sala consultiva del Gobierno y para apoyar jurídicamente la organización del servicio civil y la carrera administrativa, mediante la revisión de los decretos sobre la materia.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) nació también para la investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública, y en particular a la preparación y capacitación del personal que requieran los servicios del Estado.

Vale la pena destacar el Decreto 550 de 1960, que fijó en la época los principios fundamentales para la organización de las distintas dependencias nacionales y las bases para la reestructuración posterior de los ministerios y departamentos administrativos, realizó una redistribución de funciones entre los sectores nacional, departamental y municipal.

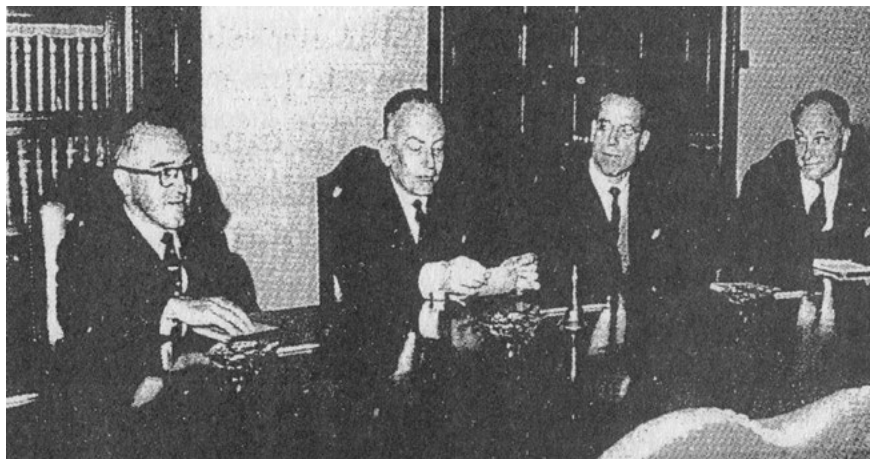
Así mismo, preceptuó que los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos son parte de la rama ejecutiva del poder público.

En su artículo sexto se prevé que los ministerios y los jefes de departamentos administrativos son jefes superiores de la administración

y ejercen bajo su propia responsabilidad las funciones que el presidente de la República les delegue, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución. A los establecimientos públicos y demás entidades con autonomía administrativa solo les compete, dentro de sus posibilidades técnicas o fiscales, el cumplimiento y desarrollo de los planes adoptados por el Gobierno.

Igualmente, se modificó sustancialmente la ley orgánica del presupuesto nacional, y se introdujeron importantes cambios en la presentación de este con el propósito de modernizarlo. Se adoptaron nuevas clasificaciones económicas y funcionales, y la metodología del presupuesto por programas, con el fin de medir los costos de las actividades gubernamentales y coordinar la orientación del gasto público con la programación de las inversiones.

Se estableció, por mandato del Decreto 550 de 1960, una Comisión de Reforma Administrativa que, al terminar las labores que le señala el Decreto 517 de 1959, sería sustituida por la Secretaría de Organización de la Administración Pública. Esta secretaría asumiría, igualmente, el cumplimiento de las funciones adscritas a la Inspección General de la Administración Pública por la Ley primera de 1958.



**En el acto de instalación del Comité de Coordinación de la Administración Pública, que tuvo lugar en el salón de reuniones del Consejo de Ministros, aparecen el señor presidente de la República, Dr. Alberto Lleras Camargo, con los Drs. Alberto Hernández Mora, presidente de dicho Comité; el Dr. Guillermo Nanetti, miembro del mismos; y el Dr. Alberto González Fernández.**

## 2.3 Génesis y formación de la ESAP

### 2.3.1 Antecedentes

Es preciso señalar los siguientes antecedentes que precedieron la institucionalización de la ESAP:

- La Comisión para la reforma de la administración.
- Mediante decreto de fecha 4 de marzo de 1954, se creó “la Comisión para la Reforma de la Administración Pública”.
- Dicha comisión se integraba por el director de Presupuesto, el director de Planeación y el director del Icetex, y contaba con el apoyo de una misión de expertos de las Naciones Unidas.

Según el decreto que la creó, la comisión debía de ocuparse del estudio y solución de los problemas fundamentales de la reorganización administrativa, el servicio civil y la racionalidad administrativa.

#### *a) Contribuciones*

Dentro de los trabajos presentados durante este periodo, es preciso destacar el informe que sobre la presidencia de la República presentó en marzo de 1955 el experto Maurice Chailloux-Dantel. Este trabajo fue elaborado desde dos perspectivas: la Presidencia de la República, de una parte, y la administración pública en general, de otra; los aspectos más importantes son:

La reforma tendrá un sentido más completo y un alcance más general si se acompaña de otra, también fundamental: la estabilización del personal de funcionarios en todas las secciones administrativas del Estado. Tal reforma debe crear las condiciones necesarias para una mejor técnica de los empleados públicos en desarrollo de prácticas administrativas más convenientes (que no hay que confundir con la rutina), y desde luego para el establecimiento de una administración moderna que, constituyendo la infraestructura permanente del Estado, asegure el desarrollo económico, social y cultural de la Nación, así como su fuerza intrínseca y extrínseca.

Es indispensable superar la forma individual del trabajo administrativo, forma que es incompatible con la extensión y complejidad de la administración moderna. Hay que desarrollar la ‘administración colegial’, organizar la colaboración administrativa de los Ministerios con la Presidencia y de los Ministerios entre sí; intensificar los estudios de carácter administrativo



sobre la base de asesoría de especialistas o de corporaciones especializadas al servicio de la Nación (entre las cuales figuran el Consejo de Estado, el Consejo Nacional de la Economía, y otros que deben ser creados, como el Consejo de los asuntos demográficos y sociales y el Consejo Superior de la Defensa Nacional). También hay que transformar el individualismo atávico de los funcionarios mediante una nueva concepción de la función pública y de la responsabilidad de la administración para con el público.

En el campo de la función pública, las recomendaciones fueron las siguientes:

Crear bajo la forma de un departamento administrativo nacional adscrito a la Presidencia, una dirección del Servicio Civil de la Función Pública encargada de proponer al Presidente las medidas relacionadas con el personal de las secciones administrativas nacionales y de hacer cumplir por éstas las normas que se dicten al respecto.

Dicha dirección podría ser asesorada por una comisión que tuviera el encargo especial de investigar los casos en los cuales no hubiere sido respetada la neutralidad política con los empleados públicos, en cuanto a la aplicación de las normas respectivas, la misma Comisión podría servir de organismo consultivo para la Dirección de la Función Pública en determinados asuntos muy generales.

En efecto, la dirección de los empleados públicos está en todos los grandes países modernos centralizada bajo la inmediata autoridad del jefe de gobierno. La dirección de la función pública será el órgano de tal centralización, sin que ésta implique el cercenamiento de la autoridad que tengan los ministros y jefes de las otras secciones administrativas nacionales interesadas.

La dirección de la función pública debe ser además el órgano de coordinación jurídica y presupuestal en la conducción de los empleados públicos gracias a sus vinculaciones con: 1°) el Consejo de Estado, una de cuyas salas será el organismo consultivo jurídico de la dirección y de las varias secciones administrativas nacionales; 2°) la dirección del presupuesto; 3°) las distintas secciones administrativas nacionales.

Maurice Chailloux Dantel propuso también una Comisión para la Reforma de la Administración, sobre los siguientes presupuestos:

Constituir la Comisión como organismo normal de consejo del Presidente en materia de reformas administrativas del nivel superior y por lo tanto obligar a las secciones administrativas nacionales a suministrar a la Comisión sus proyectos de reformas, sus informes anuales detallados (previstos por el artículo 134 – párrafo 2° de la Constitución–). De la misma manera, transmitir a la Comisión los informes que rindan los inspectores generales de la administración adscritos a la Presidencia [siempre que fueran creados].

La ESAP tuvo, pues, antecedente en la Comisión para la Reforma de la Administración Pública, órgano este creado por el Decreto 663 del 4 de marzo de 1954.

#### ***b) La creación de la ESAP***

Por Decreto 2356 del 18 de septiembre de 1956, se crea la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), dependiente de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública; no obstante, esta norma no tuvo desarrollo.

#### ***c) La reforma administrativa del gobierno Lleras Camargo***

La organización de la ESAP solo fue posible a partir de la Ley 19 del 25 de noviembre de 1958, sobre Reforma Administrativa, la cual en su artículo 17, dispuso crear la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y señalar al gobierno la atribución de reglamentar sus programas, su organización y funcionamiento y dictar otras medidas.

En desarrollo de la disposición antes enunciada, se expidió el Decreto 350 del 12 de febrero de 1960, orgánico de la Escuela.

Complementariamente, el Decreto 1732 del 18 de julio de 1960 crea, como Departamento Especializado de la Escuela, el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales y modifica la integración del Consejo Directivo. Con base en estas disposiciones, entra en funcionamiento la institución iniciando actividades a comienzos de 1961, bajo la muy acertada dirección del Dr. Alberto Hernández Mora, en la preparación y capacitación de funcionarios y empleados del Estado por medio de sus facultades o institutos de Administración General, Administración Social, Planeación

Gubernamental, Estudios Internacionales e Instituto de Ciencias Políticas y Técnicas Administrativas.

### **2.3.2. La importancia de la reforma administrativa**

#### ***a) Fundamentos***

La necesidad de dotar al país de una administración moderna, eficaz y con capacidad para prever el desarrollo general de la Nación dentro de los planes trazados con sujeción a la técnica, a las posibilidades y a las conveniencias económicas de la época, llevó al gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo a presentar al Congreso Nacional el 3 de septiembre de 1958 un proyecto de ley sobre reforma administrativa, con el objeto de asegurar la mejor coordinación y continuidad de la acción oficial conforme a los planes de desarrollo progresivo; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que pudieran funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas y modificar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

#### ***b) El reordenamiento institucional***

Contemplaba el proyecto de ley en referencia, entre otros aspectos, la creación de dos nuevos departamentos administrativos: el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Departamento Administrativo del Servicio Civil; este último tendría a su cargo la organización del servicio civil y de la carrera administrativa. Así mismo, la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Se argumentaba en la exposición de motivos de dicho proyecto<sup>3</sup>, como falla fundamental de la administración, la ineficiencia de su personal y en consecuencia la necesidad de que se dispusiera de un personal preparado, estable, dedicado a sus tareas específicas, sin ninguna otra consideración. También señalaba el Gobierno que el modo como se proveían los cargos públicos, se promovía o se removía al personal del servicio administrativo, era una causa constante de perturbación política y un estímulo al sectarismo, cuyas funestas consecuencias había padecido la Nación.

.....  
3 Exposición de Motivos al Proyecto de Ley sobre reforma Administrativa. Anales del Congreso, págs. 567 y 568.

El Ejecutivo consideraba que, sin el Departamento Administrativo del Servicio Civil integrado por la Comisión de Reclutamiento Ascensos y Disciplina y por el Departamento de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como también el Departamento Administrativo de Planeación, no sería posible hacer una administración ordenada, previsible y, menos aún, eficaz.

Se precisaba que desde el punto de vista puramente político, la Reforma Constitucional Plebiscitaria no se aplicaría como había sido concebida, hasta cuando la carrera administrativa estuviera en plena vigencia, por cuanto la neutralización de la inmensa masa de funcionarios públicos en las luchas de los partidos era uno de los supuestos esenciales de la reforma y constituía uno de los más imperiosos mandatos del pueblo en el plebiscito.

Las justificaciones dadas por el Gobierno motivaron el estudio y aprobación por parte del Congreso del proyecto de ley sobre reforma administrativa, teniendo como soporte adicional las consideraciones aportadas por los parlamentarios ponentes en los debates reglamentarios; dicha ley fue expedida por el Congreso el 18 de noviembre de 1958 y sancionada por el presidente Alberto Lleras Camargo el 25 de noviembre del referido año.

En uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 19 de 1958, el Gobierno nacional expidió un conjunto de decretos para dar desarrollo a la reforma administrativa, organizar el Servicio Civil, la Carrera Administrativa y la ESAP.

### ***c) La primera organización de la ESAP***

Dentro de las mencionadas disposiciones, se expidió el Decreto 0350 del 12 de febrero de 1960, que organizó por primera vez la ESAP, como establecimiento público de carácter universitario con autonomía jurídica, administrativa y patrimonial y le señaló como objetivo, la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública, y, en particular, la preparación y capacitación del personal requerido por los servicios del Estado. Así mismo, determinó que el gobierno de la Escuela sería ejercido por un consejo directivo y un director.

El presidente Alberto Lleras Camargo, en uno de los apartes de importante discurso sobre la carrera administrativa<sup>4</sup>, resaltaba lo siguiente en relación con la ESAP:

.....  
4 Carta Administrativa. Octubre de 1971. Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Así, no es extraño que cada uno de los esfuerzos que se realizan para alterar esencialmente las estructuras arcaicas de la Nación, tenga que iniciarse por un casi desesperado empeño de preparación de personal para la nueva empresa. La Escuela Superior de Administración Pública no obedece a otro criterio. Lo natural es que hubiese antecedido a la reforma administrativa, en cinco o diez años. Pero los colombianos no estamos acostumbrados a mirar el porvenir con tanta precisión y distancia. Por eso la reforma de la administración y la tarea de quienes van a ser los auténticos reformadores, es decir los funcionarios públicos, van a ser simultáneas, y, desde luego, los resultados de la reforma no van a apreciarse sino cuando esta Escuela haya logrado cumplir la mayor parte de sus objetivos y producida la impactación que se prevé y se busca sobre las nuevas generaciones de servidores públicos.



Hernández Mora, Nanetti Concha y Lleras Camargo.  
Tres nombres muy asociados a la historia de la ESAP.

Pero veamos cuáles son sus dimensiones, no las actuales, que todavía pueden parecer modestas, sino su propósito central y su misión, que no son otros que los de preparar el mayor número de colombiano que se haya destinado a una función específica. Ninguna otra profesión o carrera cubre un número tan grande de compatriotas, que hoy se calcula, simplemente para el Gobierno Central, en cerca de 150.000 personas de los más variados oficios

y aptitudes pero cuya condición común es la de prestar a cerca de 23 millones de habitantes los más diversos servicios que el Estado ofrece o requiere para su mantenimiento.

Todo lo anterior nos muestra la vigorosa relación entre la necesidad de modernizar la gestión, actualización y preparación de los funcionarios, la creación de la ESAP y el Servicio Civil, acompañado todo de una gran conciencia por institucionalizar seriamente la planeación y consolidar los presupuestos por programas<sup>5</sup>.

### **2.3.3 Los primeros pasos de la vida institucional de la Escuela**

Desde su creación por la Ley 19 de 1958, su organización por Decreto 350 de 1960 y puesta en funcionamiento a partir de 1961, la Escuela inició su primer periodo de vida institucional que se extendió hasta 1968, y que caracterizó a la entidad por los siguientes aspectos:

- Se estableció la primera estructura administrativa y docente de la Escuela.
- Se fundaron los Institutos de Administración General, Estudios Internacionales y Administración Social.
- Se creó la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.
- Se sentaron las bases y se obtuvo el respaldo técnico y financiero internacional para el Centro de Investigaciones y el Instituto de Planeación Gubernamental.
- Se establecieron los servicios auxiliares y una biblioteca, que de acuerdo con el Dr. Guillermo Nannetti Concha, director por aquella época, era considerada una de las mejores de América Latina, por su estructura y contenido.
- Se recibió el apoyo internacional por parte de las Naciones Unidas, La Fundación Ford, la Unesco y el Gobierno de Francia.
- Se inició la asistencia técnica regional encaminada a desarrollar cursos de adiestramiento para funcionarios en servicio en los departamentos y municipios, así como

.....  
5 El Servicio Civil y la Carrera Administrativa en Colombia. Departamento Administrativo del Servicio Civil. Imprenta Nacional, 1961. Más adelante en el capítulo dedicado a los directores de la ESAP, el Dr. Hernández Mora nos da su testimonio sobre los detalles que rodearon estos hechos históricos.

cursos de adiestramiento en múltiples campos de las ramas técnica y administrativa del servicio público.

- La Ley 58 de 1963 asignó a la Escuela el 0.5 % del 6 %, del valor de las nóminas que las entidades públicas deben destinar como transferencias a varias entidades públicas (entre otras el ICBF, la ESAP y el SENA).
- Durante estos primeros años de funcionamiento de la Escuela fueron directores los doctores Alberto Hernández Mora y Guillermo Nannetti Concha.

El primer Consejo Directivo de la Escuela estaba conformado así:

- Dr. Julio César Turbay Ayala, ministro de Relaciones Exteriores.
- Dr. Alberto Hernández Mora, presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Dr. Francisco Tafur Morales, jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.
- Dr. Daniel Henao Henao, representante de la Asociación Colombiana de Universidades.
- Dr. Jaime Samper Ortega, rector de la Universidad de Los Andes, consejero designado por el presidente de la República.
- Sr. Eduardo Llaña Vezga, miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Dr. Víctor Palomino, miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Dr. Hernando Zuleta Holguín, miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Presidente del Consejo Directivo: Dr. Daniel Henao Henao, representante de la Asociación Colombiana de Universidades.

#### **2.3.4. Los discursos de instalación oficial de la ESAP**

Presentamos ahora los discursos del presidente de la República, del presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil y del director de la ESAP, pronunciados en el solemne acto de inauguración de este organismo oficial. En ellos se compendia con claridad y precisión de conceptos la obra en las materias referidas; o sea, en el desempeño de modernizar la administración pública, dándole una estructura y un sistema de métodos de trabajo eficiente; organizando el servicio público, mediante la incorporación de los funcionarios a una verdadera carrera profesional basada en el mérito; y promoviendo la capacitación de quienes tengan interés por las discipli-

nas administrativas, así como el adiestramiento de aquellos que prestan sus servicios al Estado. La carrera administrativa que la ley les abre los concursos y los cursos de adiestramiento en servicio.

***Discurso del Dr. Alberto Hernández Mora, presidente del Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el acto de inauguración oficial de la ESAP***

La presencia del jefe del Estado en estas aulas, para inaugurar oficialmente la Escuela Superior de Administración Pública, señala una nueva jornada en las tareas del primer gobierno del Frente Nacional: la capacitación del servidor público acorde con las exigencias de un Estado moderno.

No resulta, acaso, temerario pensar que dentro del reajuste de las instituciones que en el país se ha venido cumpliendo y en el cual habrá seguramente valores transitorios y conquistas permanentes, de aquellas que marcan un hito en nuestro proceso histórico, la Reforma Administrativa pertenece a estas últimas.

Si en los países democráticos, con una estructura política consolidada, la Reforma Administrativa representa una permanente necesidad de reajuste y creación de instrumentos que permitan al Estado afrontar la complejidad de la vida moderna y cumplir sus tareas de acción económica y social, para nosotros la Reforma Administrativa tiene un significado político adicional.

En Colombia, como en todos los países americanos, la vieja ley del despojo burocrático, venía rigiendo las relaciones electorales de los partidos y fue indudablemente un señalado factor para alimentar la discordia nacional y crear una atmósfera de exaltada aspereza política, no solo entre las colectividades contrarias sino en el seno mismo de los partidos. La Reforma Constitucional de 1957 hubiera quedado trunca y serían efímeros sus efectos si el propio plebiscito no hubiera consagrado entre sus normas la reorganización del Servicio Civil y la creación de la Carrera Administrativa.

Ciertamente en países como el nuestro, en que el puesto público ha desempeñado tradicionalmente un destacado papel de recompensa o premio por servicios electorales o adhesiones políticas, no es tarea fácil cambiar la estructura y procedimientos de la vieja administración y dar a la función pública un sentido profesional y apolítico. Pero los mismos obstáculos para la reforma relieván aún más su necesidad.



Si en el campo de las relaciones partidarias la Reforma Administrativa resulta en Colombia inaplazable, no es menos urgente o apremiante para preservar la vigencia de nuestra organización democrática. En un mundo como el actual, sometido a tremendas presiones antes no conocidas en la historia, de sistemas políticos opuestos que se disputan el dominio universal, la fuerza de las instituciones no puede reposar solamente en la bondad intrínseca de los textos legales, sino que es necesario crear con inteligente premura los medios de acción administrativa que permitan, como ha dicho el presidente Kennedy, “cumplir la tarea de demostrarle al mundo entero que la insatisfecha aspiración humana de progreso económico y justicia social la pueden realizar hombres libres trabajando dentro de un marco de instituciones democráticas”.

Así como el intervencionismo de Estado dejó desde hace muchos lustros de ser una tesis de partido para convertirse en una necesidad de gobierno, y así como “la intervención sin planeación es tan anacrónica como el puro y simple liberalismo económico”, la planeación, cuando no se dispone de una administración pública dinámica y operante, no pasa de ser un mero propósito. Es indispensable el engranaje humano para que, como decía Ortega y Gasset, las ideas salten de las bibliotecas a la plaza pública.

De todos los aspectos de la Reforma Administrativa, ninguno más importante que la organización técnica del Servicio Civil y la carrera del Funcionario Público. El éxito de los programas de Gobierno y en general de toda empresa administrativa, depende en última instancia de la capacidad de las personas a quienes se confía su ejecución. Los más ambiciosos propósitos de reforma social o desarrollo económico naufragaban habitualmente ante el escollo de una burocracia impreparada, inestable y sometida al temor constante de la influencia política. Nunca pudo afirmarse con más exactitud que si es necesario que los hombres tengan ideas, no es menos necesario que las ideas tengan hombres.

En la última década, los problemas que afectan a los países en vía de desarrollo han sido objeto de especial atención. Inicialmente, predominó una tendencia, que los autores denominaron “econométrica”, por el enfoque exclusivamente económico que se daba al problema del insuficiente desarrollo. Hoy día esta tendencia ha sido superada por otra calificada “humana”, que pone énfasis especial en el hombre en relación con su medio, sus urgencias inmediatas y su capacidad para actuar sobre las estructuras económicas y sociales que constituyen su circunstancia.

En reciente estudio, Maurice Guernier, economista francés, experto en planeación, encuentra que el desarrollo es un problema global e indivi-

sible y que todas las disciplinas sociales deben emplearse para alcanzar el progreso. Advierte que dentro de este espíritu es preciso llamar particularmente la atención sobre la importancia de las ciencias administrativas y la función primordial de la administración pública como elemento del desarrollo económico y social.

En un país en el que una buena administración falte, dice, puede disponerse de todos los estudios económicos y sociológicos, puede contarse con todos los ingenieros y los capitales necesarios y pueden conocerse todas las técnicas, pero no se obtendrá todo el provecho ni el progreso estará en proporción a las posibilidades que se tienen.

La Escuela Superior de Administración Pública es uno de los pilares en que descansa la Reforma Administrativa. Prevista su creación en la Ley 19 de 1958, como complemento del sistema de mérito adoptado por el legislador para la selección de los funcionarios públicos, correspondió al doctor Francisco Tafur Morales, jefe del Departamento, y a los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, preparar el Decreto-Ley 350 de 1960, que la organizó como instituto autónomo de nivel universitario.

Aunque inicialmente se pretendió que fuera la Escuela Superior de Administración Pública una facultad más, adicionada a la vieja estructura de la Universidad Nacional, los objetivos específicos de la Escuela, la necesidad de estar estrechamente vinculada a las exigencias de la administración y a la política de personal adelantada por los organismos del Servicio Civil, aconsejaron darle estatus jurídico de establecimiento público independiente, orientado, sin embargo, desde su Consejo Directivo, por quienes asumen en el plano nacional las responsabilidades de la función pública.

Se trataba de crear un nuevo instituto, dinámico en el espíritu y en la realización, que respondiera a los requerimientos de la Reforma Administrativa con la finalidad concreta de formar futuros empleados, capacitar los nuevos y colaborar, en su etapa inicial, en el adiestramiento de los actuales funcionarios. Se trataba, además, de fundar un instituto universitario que no se colocara discretamente al margen de la vida colombiana, sino que creara, conservara y fortaleciera un vivo interés por el estudio, discusión y solución de los problemas nacionales como corresponde a una Escuela de futuros administradores. Un instituto capaz no sólo de ofrecerle al país el equipo adecuado para el manejo de una

maquinaria estatal cada vez más compleja, sino de abrir para las generaciones jóvenes una nueva carrera, sería, atractiva y respetable. Una nueva carrera para que el funcionario público no siga siendo en lo futuro un prodigioso autodidacta que, después de improvisar sus conocimientos y sus técnicas en largos años de discreto heroísmo, se ve de súbito arrancado de su silla y lanzado a la intemperie por un golpe de nómina vanidosamente denominado *reorganización ministerial*.

La Escuela viene a llenar un vacío de nuestra enseñanza universitaria. Es su objetivo el de atender a la formación integral de futuros administradores, no sólo capacitándolos en las técnicas que exige el ejercicio de la función pública, sino atendiendo igualmente la necesidad de su formación política. Es ésta la razón de que en los programas académicos de la Escuela se estudien las ciencias políticas como base indispensable en la educación de los que han de llevar la responsabilidad del manejo de la cosa pública.

Independientemente de su posición en la jerarquía administrativa, todo funcionario público por el hecho de serlo, participa en mayor o menor grado, en las labores de gobierno. Sin quitar valor a su formación técnica, requiere un claro conocimiento del significado de nuestras instituciones políticas, de las relaciones de autoridad, de los derechos que protegen a los ciudadanos frente a los poderes del gobernante, espíritu de independencia con respecto al interés privado, y devoción al servicio de la comunidad. Si las técnicas de administración pueden ser las mismas en el sector público y en el privado, sin embargo, las finalidades son distintas y la preparación que para ejercerlas se requiere es diferente. El administrador público debe actuar dentro de un espíritu de eficiencia pero sin perder jamás de vista las finalidades esenciales que persigue el Estado como gestor de los servicios públicos y modelador del tipo de sociedad que una ideología política pretende realizar.

Señor presidente,

La organización de la Escuela Superior de Administración Pública, como la del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, ha sido un ejemplar esfuerzo de trabajo en equipo. Después de dos años continuos de discreta y perseverante labor, en que el menor obstáculo no ha sido, por cierto, la incomprensión de los que debieran ser personeros de la reforma, es especialmente satisfactorio para los que a ella hemos vinculado nuestro indeclina-

ble entusiasmo, presentar las primeras realizaciones en el camino de dotar al Estado Colombiano de una moderna administración. Los programas de adiestramiento de los actuales funcionarios públicos y los de concursos para proveer por el sistema de mérito las vacantes que se presenten en la administración nacional, están en pleno desarrollo y esperamos que al concluir el primer semestre de este año, varios miles de funcionarios gozarán de los privilegios de la Carrera Administrativa.

La Escuela Superior de Administración Pública es hoy una realidad y su destino está confiado a la inteligencia, devoción y dinamismo de un colombiano eminente.

Como Presidente del Consejo Directivo de la Escuela debo señalar la eficaz labor que en su organización han cumplido mis colegas del Consejo Directivo, el director y los decanos, los asesores de las Naciones Unidas y entre éstos particularmente el doctor Mario Vieira da Cunha a quien debo especial reconocimiento en mi calidad de primer director de la Escuela, por haberme asesorado durante ocho meses que dedicamos a su organización inicial, a definir su estructura académica, con una facultad de Ciencias Políticas y cuatro Institutos de Especialización y su propósito como nuevo claustro universitario.

Al presentar, como lo estamos haciendo ahora, al examen de nuestros conciudadanos, con este nuevo avance dentro del plan de reforma de la administración pública colombiana, creemos haber respondido a la confianza en nosotros depositada. Abriremos la orgullosa certidumbre de que si el primer gobierno del Frente Nacional no hubiera cumplido más tarea que la de sentar las bases de una moderna administración, creando los instrumentos para su desarrollo, trazando sus grandes propósitos y sustrayendo por primera vez en nuestra existencia republicana a los funcionarios de la contienda de los partidos, ello habría bastado para su justificación histórica, por haber dado a la Nación la más formidable herramienta para su progreso económico y social y un elemento de innegable trascendencia para su estabilidad política. (Bogotá, D. E., 29 de marzo de 1962)

***Discurso del director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Dr. Guillermo Nannetti, en el acto de inauguración oficial de la misma***

El señor presidente preguntó –no ha mucho– cuál es el propósito nacional. La empresa colectiva implica una concepción espiritual

del hombre y de la patria; de la tarea vital del colombiano y de la vocación histórica de Colombia.

El propósito existencial de un pueblo –complejo cultural, social, político, económico y hasta metafísico– no se desentraña fácilmente, ni escrutando la historia, ni analizando los conflictos, valores o intereses contemporáneos; pero sí hay, en ese propósito íntimo, aspectos inmediatos, etapas urgentes, que reflejan, dentro de las características de una nación, la circunstancia histórica universal.

El signo de nuestro tiempo es la aspiración ecuménica de los pueblos –del hombre común de todas las patrias– a participar en los beneficios de la civilización. Los pueblos han decidido vivir. El propio conflicto contemporáneo que es un conflicto de valores, aparece subordinado a esa coyuntura. Occidente y Oriente ensayan sus propias respuestas a la insurgencia de las multitudes.

Colombia se ha estremecido, se ha ensangrentado, al embate de este conflicto universal. También entre nosotros, la arboladura de las instituciones ha sido golpeada, sucesivamente, por rachas de reacción o de anarquía.

De este planteamiento, surge terso el propósito nacional primario e inmediato: alcanzar, en breve término, el mínimo bienestar espiritual y físico de todos los colombianos, dentro de un marco de instituciones libres.

Este es, señor presidente, el significado de vuestro paso por el gobierno: habéis reconstruido –con paciencia heroica– las instituciones libres y construido –con perspectiva de futuro– las estructuras y las bases para el desarrollo económico y social acelerado, respuesta única a la urgencia del tiempo, condición implacable de la supervivencia nacional.

No llegaremos a esta meta sin un considerable esfuerzo colectivo. Ese miraje de la Colombia Nueva implica una nueva concepción del Estado. El Estado planificador, interventor, regulador del desarrollo económico y agente del progreso social, con el concurso de todos y bajo normas de libertad.

Tal es el significado y el alcance de la Reforma Administrativa. Esta, como expresión de un nuevo concepto del Estado, más que un conjunto de estructuras y pautas, es una filosofía, un dinamismo, una responsabilidad, aplicados al propósito nacional.

Se precisa así, nítidamente, la tarea de la Escuela Superior de Administración Pública. La ESAP debe analizar los problemas nacionales, elaborar una doctrina y preparar los arquitectos y los ingenieros del nuevo Estado que requiere la Nueva Colombia.

La Escuela se compone actualmente de una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas y de sendos Institutos de Administración General, Administración Social, Relaciones Exteriores y Planeamiento Gubernamental.

Así se ha tratado de abarcar, en su extensión y sus niveles, la responsabilidad del Estado.

Corresponde a la Facultad el estudio de las ciencias políticas y administrativas y es mucho lo que, de estas ciencias, esperan nuestra patria y nuestro tiempo. Este tiempo nuestro que avanza bajo signos de incertidumbre. Porque, cotidianamente, palpamos el acelerado cambio social y, cuando tendemos la vista a la escena contemporánea, percibimos que, donde quiera, fermenta la levadura de grandes transformaciones.

Las ciencias de la naturaleza han respondido, con una revolución tecnológica, a la demanda de los pueblos. Corresponde a las ciencias del espíritu edificar la paz, en esta segunda mitad del siglo xx. La paz del hombre consigo mismo, –la paz social–, la convivencia civil e internacional.

Dentro de este cuadro histórico, la ciencia política debe realizar las grandes síntesis de nuestro tiempo: entre una soberanía nacional declinante y una organización internacional ineluctable; entre los fueros del individuo y la vital intervención del Estado; entre la planificación y la libertad.

En nuestra patria, la ciencia política, debe considerar la organización del Estado y la movilización del poder, como empeños colectivos para generalizar el bienestar. Empeños colectivos para vencer la ignorancia, la pobreza, la enfermedad, la violencia, la servidumbre. Empeños colectivos para promover la productividad, la salud, la educación, la vivienda, la reforma agraria, el comercio internacional, hasta llegar a una filosofía y una mística del propósito nacional.

Así ha iniciado su vida nuestra Facultad, con alumnos selectos de todas las regiones de Colombia.

Pero si la ciencia política señala las metas, las ciencias administrativas deben trazarnos los caminos. La primera dirá a dónde debemos ir; las segundas, por dónde. Por estas razones, la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas es el cimiento de la ESAP.

La Facultad ofrece dos años de estudios formativos, sobre el eje de la Ciencia Política y de las ciencias afluentes o auxiliares: la Geografía, la Historia, el Derecho Público, la Economía, la So-

ciología y la Psicología. Esto es: el sentido profundo y necesario de las instituciones y de sus bases físicas, históricas, morales y jurídicas; la emergencia del poder colectivo, en el empeño de formar al hombre y de ofrecerle una patria.

Sigue un año de estudio de la Administración Pública y de las técnicas del trabajo administrativo y, a este período preparatorio, un año más de práctica en las grandes agencias del Estado o en la industria. Este esfuerzo culmina con la licenciatura en ciencias políticas y administrativas y abre la puerta a los niveles directivos del Servicio Civil.

La Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas es, por consiguiente, una Escuela de “generalistas” de la Administración y de hombres de gobierno.

La Administración Pública es tan compleja como la sociedad. No basta que el político o el administrador genial conciban e impulsen las soluciones. Muchas veces pasaron por la historia hombres iluminados que trazaron los planos de una Colombia mejor. Pero su obra quedó inconclusa, por ausencia del artesano paciente que construya y por falta de continuidad en el empeño. A este propósito responde la formación especializada en los Institutos de la Escuela, y la Carrera Administrativa que asegura la estabilidad de la función pública.

Corresponde al Instituto de Administración General la investigación y la enseñanza de las ciencias y técnicas administrativas básicas para la gerencia del Estado. La organización y los métodos, el análisis y funcionamiento de estructuras; el presupuesto y la contabilidad oficial; la administración del personal; los servicios generales y los suministros aspectos todos de la gerencia científica, en que la Administración Pública moderna ha aprovechado las enseñanzas de la ciencia y de la industria, para incrementar el rendimiento del trabajo. Este Instituto es, además, aula y laboratorio permanentes para el adiestramiento y la mejora del funcionario público.

El Instituto de Administración Social responde a los apremios de la política social. Estudia los conflictos y problemas inherentes al cambio social; considera la estructura administrativa y la formación de personal capaz de hacer frente a las transformaciones, las pugnas, las crisis de una sociedad en tránsito de la economía agrícola, a la primera etapa de la industria. Corresponde a este Instituto investigar fenómenos como la violencia, el desempleo, las consecuencias sociales del desarrollo urbano, las bases del

mejoramiento rural, las relaciones obrero-patronales y otros aspectos concernientes al ajuste de los hombres y de los grupos a una sociedad en proceso de cambio. El Instituto ha iniciado tareas con dos proyectos que lo vinculan a las preocupaciones colombianas: la preparación del personal técnico para la Reforma Social Agraria y la investigación del problema social urbano.

El Instituto de Estudios Internacionales analiza los problemas de la política exterior, y prepara para el servicio diplomático y consular y la Cooperación Internacional. Es otro imperativo del tiempo: renovar el concepto tradicional de la diplomacia, en una época en que ninguna de las aspiraciones colectivas puede resolverse unilateralmente.

El Instituto formará diplomáticos y cónsules que lleven a sus cargos la comprensión de los problemas y la solidaridad con las zozobras y las ansias de Colombia, y que, alerta a las posibilidades de progreso, de expansión del comercio y de cooperación entre los pueblos, contribuyan al propósito nacional, más allá de las fronteras.

Realizará estudios avanzados de Derecho Internacional, para afianzar y estimular el aporte moral y científico de Colombia al triunfo final del orden jurídico, en una sociedad de pueblos cada vez más interdependientes. Simultáneamente con esta tarea, considerará los cambios y ajustes de la administración nacional, ante las exigencias y posibilidades de la Cooperación Internacional, rasgo predominante de la revolución de nuestro tiempo.

El Instituto de Planeamiento responde, quizás más que otro a las premuras del tiempo.

El empeño colectivo para lograr el desarrollo económico, social, e industrial acelerado, requiere gerentes y ejecutores en quienes se conjuguen el fervor de patria y la capacidad técnica.

En sus tareas de investigación, el Instituto debe reflexionar sobre el propósito nacional, sobre los fines y los medios, el por qué y el cómo de la acción pública.

El desarrollo económico implica el cambio social. A tiempo que se impulsa el primero, es preciso encauzar el segundo y mitigar los traumatismos de la precipitada evolución.

Todo esto requiere personal apto para programar, decidir, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar los planes económicos y sociales.

La ESAP está en contacto con Cepal y con el Programa de Capacitación en materia de Desarrollo Económico de las Naciones Unidas, a fin de que el Instituto de Planeamiento responda



a este instante de Colombia y contribuya a definir una política clarividente y a estructurar la Administración del Desarrollo.

Tan vasta y compleja tarea no puede realizarse sin acudir a las mejores fuentes de información y de enseñanza; a la ciencia y a la técnica contemporáneas. La ESAP ha apelado, con fortuna, a la Cooperación Internacional. Mediante una serie de acuerdos, ya formalizados, las Naciones Unidas destinarán a la Escuela cinco profesores; la Unesco, uno; la FAO, cuatro; el Gobierno de Francia, tres; la Federación Ford, dos. Se gestiona así mismo, la ayuda del Gobierno de Italia, para la Reforma Agraria, de la Cepal para el Instituto de Planeamiento, y de la Fundación Carnegie para el Instituto de Estudios Internacionales.

Todo esto se realizará dentro de una perspectiva armónica de fines y de medios, con el propósito de que cada servidor del Estado, cualquiera que sea su quehacer, comprenda que participa en una empresa común.

Toda esta arquitectura conceptual de la ESAP sería cuerpo muerto, si no logramos que la anime un espíritu de misión.

La ESAP además de la técnica del trabajo, debe llamar a la inteligencia y al corazón de los colombianos responsables de la Función Pública. El funcionario debe comprender que un pueblo pobre, víctima del analfabetismo, la enfermedad, el aislamiento y la violencia; que no tiene suficientes escuelas para sus hijos; que lucha ásperamente en duras condiciones de vida y de trabajo; este pueblo colombiano ha edificado la Administración Pública con sacrificio y esperanza.

El sacrificio del pueblo magnifica la responsabilidad del funcionario para realizar la esperanza.

El funcionario debe tener, más que otro ciudadano, sentido de patria, espíritu de servicio, ética ejemplar, anhelo de superación y, sobre todo, convicción de que, cada cual en su parcela, debe dar el máximo rendimiento al propósito nacional.

Cuéntase que San Luis de Francia inspeccionaba la construcción de una catedral, donde un enjambre de artesanos elevaba una montaña de piedra labrada que trataba de alcanzar el cielo, con sus agujas góticas, estremecida como una oración. El buen rey de “bellida estampa” preguntó a los operarios, ocupados en distintos menesteres, el sentido de sus tareas: Yo, dijo uno, tallo en piedra los trabajos de la agricultura; yo, repuso otro, esculpo los coros angélicos; yo, agregó un tercero, que batía la argamasa, yo construyo una catedral. Y continuó batiendo la argamasa, con

la alegría de la creación. Mientras realizaba su oficio humilde, evocaba vastos peregrinajes que, al llamado de las torres altaneras, acudían de todos los lugares que marca la rosa de los vientos, e intensificaba su trabajo consciente de que contribuía a una obra de eternidad, cifra de una época, monumento de un pueblo: la catedral.

Nosotros esperamos también que cada profesor, estudiante o funcionario que pase por la ESAP, cualquiera que sea su tarea, diga con convicción: Construimos una Escuela, para ayudar a construir una patria.

***Discurso del presidente de la República, Dr. Alberto Lleras Cargamo, en la inauguración de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y en respuesta a los que pronunciaron el presidente del Consejo Directivo y el director de dicho Instituto***

La Ley 19 de 1958, fue sin duda, uno de los más grandes intentos de racionalización del Estado colombiano. En ella se previó la necesidad de organizar la administración pública sobre fundamentos universalmente aceptados y fracasados en Colombia una y otra vez, por falta de continuidad en el pensamiento de los gobiernos y de decisión para combatir intereses políticos sin ninguna importancia. Esos fundamentos son el establecimiento de la Carrera Administrativa, y la planeación de las obras y servicio del Estado, con el fin de que los recursos públicos no se desperdicien y diluyan en proyectos extravagantes o por la simple ineptitud de un cuerpo de funcionarios improvisados y cambiantes. Ya la enmienda constitucional aprobada en 1957 por el pueblo en plebiscito, dejó en forma sintética el mandato de crear una carrera administrativa totalmente ajena a las presiones de la lucha política y la Ley 19 dijo cómo debería ejecutarse. En uso de las facultades extraordinarias de que fue investido el Gobierno, con la cooperación internacional indispensable para una reforma sobre la cual no exista experiencia alguna, dictó una serie de decretos que organizaron las nuevas dependencias del Estado para cumplir las enmiendas prospectadas y que dieron por primera vez a la administración una estructura homogénea dentro de los diferentes servicios, que ha venido creándose paulatinamente a medida que los recursos humanos y fiscales lo van permitiendo. Hubiera sido preferible, desde luego, que un tan vasto experimento no hubiese quedado rígidamente establecido en el momento en que terminaron las facultades excepcionales del Presidente de

la República y que posteriormente el Gobierno hubiera podido modificar con cierta elasticidad, algunas disposiciones que en la práctica han demostrado no ser adaptables a las condiciones presentes de nuestro desarrollo, o nuestro propio carácter. Pero aún así, cuando la reforma vaya purificándose por el paso del tiempo y se obtenga una preparación mejor de quienes tendrán el encargo de ejecutarla, se verá cómo desde esa Ley 19 de 1958 se inicia la auténtica modernización de la más anárquica y anacrónica concepción del Estado.

Ahora estamos viendo muy claro cómo los problemas fundamentales de Colombia se inician todos con una tarea de adiestramiento, preparación y educación. Aún obtenidos los recursos financieros que nos permitan alterar favorablemente las formas económicas y sociales primitivas, no es posible dominar con eficacia y economía las palancas principales de una nación y un Estado modernos, si las personas que han de tener ese encargo no se preparan con celeridad para cumplirlo.

Las grandes evoluciones que han tenido lugar en la letra de nuestro derecho han parado, con muy pocas excepciones, en la maraña de una administración pública cuya estupidez, lentitud e incapacidad han causado a Colombia males irreparables y un derroche asombroso de las energías y recursos públicos y privados. Pero no fue, sin embargo, la administración mucho más eficiente que la empresa privada, hasta estos últimos años en que las grandes industrias comenzaron a sustituir de manera sistemática la improvisación por la planeación, y el entusiasmo y la buena voluntad de los pioneros y fundadores por la capacidad de generaciones nuevas de administradores competentes. Hace ya muchos años que comenzó a decirse que nuestra educación, en todas sus ramas y etapas, no correspondía, en manera alguna, a los intereses de una sociedad nueva, pero nunca se pensó que nos enfrentaríamos en tan corto tiempo a la crítica situación de un pueblo que importa una civilización superior y que no sabe manejarla. Así, no es extraño que cada uno de los esfuerzos que se realizan para alterar esencialmente las estructuras arcaicas de la Nación, tenga que iniciarse por un casi desesperado empeño de preparación de personal para la nueva empresa. La Escuela Superior de Administración Pública no obedece a otro criterio. Lo natural es que hubiese antecedido a la reforma administrativa, en cinco o diez años. Pero los colombianos no estamos acostumbrados a mirar el porvenir con tanta precisión

y distancia. Por eso la reforma de la administración y la tarea de preparar a quienes van a ser los auténticos reformadores, es decir, los funcionarios públicos, van a ser simultáneas, y, desde luego, los resultados de la reforma no van a apreciarse debidamente sino cuando esta Escuela haya logrado cumplir la mayor parte de sus objetivos y producido la impactación que se prevé y se busca sobre las nuevas generaciones de servidores públicos.

Pero veamos cuáles son sus dimensiones, no las actuales, que todavía pueden parecer modestas, sino su propósito central y su misión, que no son otros que los de preparar el mayor número de colombianos que se haya destinado a una función específica. Ninguna otra profesión o carrera cubre un número tan grande de compatriotas, que hoy se calcula, simplemente para el gobierno central, en cerca de 60 000 personas de los más variados oficios y aptitudes, pero cuya condición común es la de prestar a cerca de 16 millones de habitantes los más diversos servicios que el Estado ofrece o requiere para su mantenimiento. ¿A qué tipo de Estado? A uno que por voluntad del legislador supremo tiene la facultad y la obligación de intervenir prácticamente en todas las actividades de la sociedad, unas veces para vigilarlas, otras para orientarlas, no pocas para definir las, siempre con una sola intención; la de defender el interés público cuando quiera que el privado pretenda hacerle daño o comportarse abusivamente. Porque tiene esas facultades el Estado colombiano, no va a ser en el tiempo venidero menos, sino más importante. Y debemos anticipar que cada ley, decreto, ordenanza o acuerdo, ponga más tarea sobre esa estructura y exija, por consiguiente, más capacidad a los funcionarios. Al mismo tiempo, una nación económica y socialmente más compleja se resistirá, con el supremo derecho a la supervivencia, a que el Estado ejerza tan tremendo poder sin capacidad para hacerlo, y cada vez será más frecuente la rebeldía de los intereses afectados, no contra el principio de la intervención, sino contra la impotencia de una máquina burocrática litigante y estorbosa.

No es probable que todo el país entienda, con igual facilidad, las ventajas de un sistema que aún los propios interesados en su perfeccionamiento encuentran como motivo de contención y de duda. Fundamentalmente el espíritu de las disposiciones desde el plebiscito hasta los decretos que desarrollaron y reglamentaron la Ley 19, es el de garantizar la estabilidad de los funcionarios y su competencia. La Escuela, que tiene que ser un instrumento

amplísimo, no confinado a los muros de su planta física, sino extendido a cada una de las dependencias del Estado para procurar el adiestramiento del personal existente, es el medio más eficaz para garantizar la competencia, al paso que el Departamento del Servicio Civil tiene el encargo de buscar la estabilidad, y de preferencia la estabilidad del personal que ya ocupa la administración pública. Sólo malentendidos y probablemente insidias echadas a correr por quienes quisieran mantener la administración pública como el inhumano botín de las campañas electorales, pueden haber creado entre los propios funcionarios un ambiente de recelo hacia las instituciones que están tratando de liberarlos simultáneamente de la incertidumbre y de la indignidad. Basta echar una ojeada a la fuerza de trabajo disponible en la Nación para comprender que, con todas las debilidades y fracasos de la burocracia presente, sería muy difícil, dentro de las condiciones fiscales permanentes del país, mejorarla por la sustitución de unas gentes por otras, en vez de hacerlo por el camino de la educación y el adiestramiento, como es el propósito de la ley y del Gobierno. A medida que se perfeccionen los procesos de adiestramiento, los sistemas de concurso y los de ascenso, nadie que no sienta su estabilidad respaldada en la fragilísima movilidad de las ondas políticas o de las intrigas personales, podrá sentirse afectado. Pero tampoco la nueva administración puede satisfacerse con las rutinas anteriores, y el personal actual, presente y futuro que deba integrarla, necesita conocerla y capacitarse con rapidez para manejarla adecuadamente. Sin esta Escuela, centro indispensable para la gran tarea educativa que implica la reforma, ésta última no tendrá ejecución sino en los defectos inherentes a todo sistema de carrera administrativa, que sólo se compensan con la creciente eficacia del servicio público.

El país tiene que acostumbrarse a pensar que ninguna de las transformaciones que requiere la sociedad colombiana es posible sin un esfuerzo educativo de grandes proporciones. Para la competencia inevitable entre los sistemas políticos que se disputan el favor de las generaciones venideras y que combaten acerbamente por dominar sobre la nuestra, no hay otro camino sino el de extremar la disciplina, que en primer término es la aptitud para ejercer la función que a cada uno le corresponde. Es una manera de escapismo, de fuga a la responsabilidad, el estar ofreciendo o promoviendo revoluciones inmediatas como solución a problemas centenarios que radican esencialmente en la incapacidad huma-

na para resolverlos. De ambos lados del mundo se desarrolla un efervescente esfuerzo para lograr la mayor eficacia en el manejo de una civilización altamente industrializada, cuya complejidad tecnológica va bajando de las oligarquías científicas a las grandes masas humanas. Allí en ese territorio se está cumpliendo la síntesis entre la antítesis conceptual que divide nuestro mundo y nuestro tiempo. Pero inmensas regiones del planeta pretenden subsistir marginalmente y están condenadas, por la fuerza inexorable de la historia, a ser las colonias subdesarrolladas de uno u otro criterio. Es inverosímil la hipótesis de que los pueblos ignorantes, arcaicos, ineptos y atrasados, solamente por ser los más populosos, pudieran subsistir con autonomía e importancia, y obligar a la parte más culta de la humanidad a no marchar sino a su paso. Quienes hemos perdido mucho tiempo en prepararnos para las grandes aventuras del hombre en el siglo XX, tenemos que quemar las etapas, pero solamente con una disciplina de trabajo y estudio que nos dé autonomía para conducir nuestras propias naciones, cualquiera que sea el sistema político que adoptemos, con plena eficacia. Muchas revoluciones nacionalistas e internacionalistas han conducido en años recientes a los más duros despotismos por falta de autonomía intelectual de los pueblos, que sólo se obtiene por el lento y áspero camino que va de la escuela a la universidad. La gran revolución nacionalista para un pueblo subdesarrollado, está en la asimilación de las culturas ajenas para el pleno dominio de un país por sus propias gentes, con sus procedimientos y el cabal conocimiento de su circunstancia.

Colombia no tiene, como no lo tienen las demás repúblicas de América Latina, mucho tiempo para ponerse en condiciones de crear los millones de compatriotas que sepan cada uno su oficio, su técnica, su función, su trabajo, su profesión, como son hoy y con todas las exigencias de la civilización contemporánea. No podemos tampoco darnos el lujo de que siga creciendo desproporcionalmente una población de gentes incapaces, a quienes haya que tratar y sostener como a menores o enajenados. Si no abrimos todas las oportunidades a la formidable y atrayente aventura del adiestramiento colectivo de la Nación para vivir en el tiempo presente, nos esperan, sin duda, días oscuros, señalados por recurrentes golpes de anarquía y de desorden.

Pero no debemos abrigar pesimismo. En Colombia son muchos los proyectos inconclusos, los caminos abandonados, los edificios y monumentos que nunca se terminaron, los esfuerzos trancos,

las iniciativas muertas. Pero no se recuerda probablemente el caso de que se haya perdido totalmente un esfuerzo educativo. Aún están prestando servicios incalculables las universidades que se fundaron en la colonia, los liceos que creó Francisco de Paula Santander, las escuelas y normales que promovió el movimiento radical de mitad del siglo XIX, y a pesar de que todo ese conato de la Nación para superarse fue desordenado y confuso, de él vive todavía el país en 1962 y con sus resultados se defiende precariamente.

Esta Escuela, cuyas líneas centrales y cuyo espíritu ha sido tan bien definido por su Director y por el Presidente de la Comisión del Servicio Civil, perdurará como fundamento esencial de la reforma administrativa que ha comenzado a ejecutarse, porque corresponde exactamente a la necesidad pública. (Bogotá, D. E., 29 de marzo de 1962)





# **CAPÍTULO III.**

## **LA ESAP Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968**

### **3.1 Los grandes estatutos de la Reforma Lleras Restrepo**

En 1967, durante la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo, mediante la Ley 65 del mismo año se concedieron facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura y funcionamiento de la administración pública central y descentralizada en el ámbito nacional. Con fundamento en dichas facultades, se expidió el Decreto Ley 1050 de 1968, o Estatuto Básico de la Administración, con el cual se procuraba una ordenación racional de los distintos servicios y preservar su uniformidad técnica, a través de normas generales que orientaba la reorganización y funcionamiento de las diferentes dependencias de la administración nacional.

Esta norma integró la Rama Ejecutiva del poder público con los siguientes organismos: la Presidencia de la República, los ministerios y departamentos administrativos, las superintendencias y establecimientos públicos; los primeros considerados como organismos principales de la administración y los dos últimos adscritos cumpliendo funciones en los términos señalados por la ley bajo la orientación y control de los anteriores.

Complementariamente, se expidió el Decreto Ley 3130 de 1968, o Estatuto Básico de las Entidades Descentralizadas. Dicho estatuto clasificó los institutos y empresas oficiales en tres tipos: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, y definió dichas entidades de acuerdo con su naturaleza jurídica.

Los decretos 1050 y 3130 de 1968 suministraron el marco para la expedición de un conjunto de decretos reorgánicos de los ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas, encontrándose en estas la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

En materia de función pública, dentro del espíritu de esta reforma administrativa se expidieron los decretos 2400, 3074 y 3135 de 1968.



**El presidente Carlos Lleras Restrepo visita la ESAP en 1967.  
En la foto con el decano Jaime Castro.**

### **3.2 La ESAP a partir de la reforma de 1968**

Con la reforma administrativa de 1968, la Escuela bajo la dirección del Dr. Guillermo Bernal Correa, inició una nueva etapa. Al expedirse el Decreto 2400 de 1968, en su título III relacionado con la capacitación, se precisa que la responsabilidad en la fijación de política y planes generales en materia de adiestramiento y perfeccionamiento del personal en servicio, corresponde al Departamento Administrativo del Servicio Civil y a la ESAP.

La formulación de programas en esta materia se hará por los diferentes organismos con la asesoría del Departamento y de la ESAP.

En el título V referente a los organismos para la administración de personal, señala dentro de los responsables de esta materia, entre otros, a la ESAP. En el artículo 59, se precisa como objetivo de la entidad, la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas, concernientes a la administración pública y, en particular, el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado.

### 3.3 Las nuevas responsabilidades de la ESAP

El Decreto 3119 del 26 de diciembre de 1968 reorganizó la entidad dentro de los preceptos que orientaban la citada reforma administrativa y que introdujo aspectos tales como:

- Reafirma la naturaleza jurídica de establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.
- Se señala que la Escuela Superior de Administración Pública es una institución de educación superior de carácter universitario y está adscrita al Departamento Administrativo del Servicio Civil.
- Se precisa que la Escuela Superior de Administración Pública tendrá como objetivos la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública y, en particular, el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado, tal como lo señalaba el Decreto 2400 de 1968.

El Consejo Directivo será presidido por el jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Con fundamento en el estatuto orgánico antes mencionado, por Decreto 225 del 22 de febrero de 1969, se aprueban los estatutos de la Escuela, se crea el Consejo Académico y se asignan funciones a la Secretaría General.

Por Acuerdo 006 de 1969, se establece una nueva estructura interna de la Escuela, la cual quedó así:

1. Consejo directivo
2. Dirección
  - 2.1 Secretaría general
    - 2.1.1 Servicios académicos
    - 2.1.2 Servicios administrativos
  - 2.2. Centro de investigación y divulgación
  - 2.3. Subdirección académica
    - 2.3.1 Unidad de formación
    - 2.3.2 Unidad de posgrado
  - 2.4. Subdirección de adiestramiento
3. Consejo académico



# **CAPÍTULO IV.**

## **HACIA LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL**

### **4.1 Nuevas transformaciones al interior de la ESAP**

En el gobierno del presidente Misael Pastrana, comprendido entre 1970 y 1974, la Escuela bajo la dirección del Dr. Hernán Peñaloza Castro fue objeto de significativas transformaciones y realizaciones, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Se amplió a cinco años la duración de la carrera de Ciencias Políticas y Administrativas y se empezó a otorgar el título de Administrador Público.
- En enero de 1972 se aprobó el programa nocturno para la carrera profesional de Administrador Público con una duración de once semestres para bachilleres funcionarios de la administración pública.
- Se expidió una nueva reglamentación académica, mediante la creación de comités de admisiones y áreas académicas; implantación de un nuevo sistema que ofrecía la posibilidad a cada estudiante de hacer un plan individual de estudios para cursar solamente las materias que consideraba poder aprobar durante el semestre con el mínimo reglamentario; con el propósito de disminuir mediante esta medida la deserción estudiantil y posibilitar la apertura de cursos de vacaciones.
- Mediante la ejecución por la ESAP del Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas, diseñado para capacitar a 22 680 funcionarios en un periodo de dos años, el Gobierno nacional dio especial importancia al mejoramiento de la administración pública, a través de este trascendental programa, elaborado conjuntamente por el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración

Pública de la Presidencia de la República y la ESAP. Sobre este tema volveremos más adelante.

- La creación de las unidades regionales de la ESAP en Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué y Medellín, como organismos operativos en desarrollo del Plan General de Adiestramiento para capacitar a los funcionarios al servicio de la administración nacional, departamental y municipal.
- Fortalecimiento de los estudios de posgrado, mediante la ejecución de programas con vocación al título de magíster y con orientación a la especialización en las áreas de administración del bienestar social, administración económico-financiera, administración tributaria, administración y planeación regional y urbana. Algunos de estos cursos dictados en forma integrada con universidades de las diversas regiones del país.
- Se fortaleció el Centro de Investigaciones de la Escuela, a través de sus áreas de administración departamental y municipal, problemas sociopolíticos de la administración pública, de sistemas administrativos y de aspectos económico-financieros de la administración.
- El Gobierno nacional, convencido de las necesidades de darle a la ESAP una sede estable, adjudicó en el Centro Administrativo Nacional CAN un lote de 20 000 m<sup>2</sup> en el cual se construyó la sede nacional de la Escuela puesta en funcionamiento en 1974, gracias a los esfuerzos que el director de la época, Dr. Peñaloza Castro, desplegó para obtenerlo del Gobierno.
- En 1972, la Escuela celebró los primeros 10 años de funcionamiento.

## **4.2 Acomodamientos posteriores de la Escuela**

Mediante Decreto 1816 del 30 de agosto de 1976, se aprueban estatutos de la Escuela, durante el gobierno del presidente López, periodo denominado “del mandato claro”.

Por Acuerdo 013 de 1978, el Consejo Directivo adoptó una nueva estructura orgánica de la institución, la cual comprende las siguientes unidades fundamentales (ver organigrama):

1. Consejo Directivo
2. Dirección
  - 2.1 Oficina de Planeación
3. Secretaría General
4. Subdirección de Posgrado
5. Subdirección de Adiestramiento
6. Subdirección de Facultad
7. Subdirección Centro de Investigaciones
8. Órganos de Asesoría y Coordinación

### **4.3. Impacto de los procesos descentralizadores en la vida de la ESAP**

La Ley 12 del 16 de enero de 1986, que dictó normas sobre cesión del impuesto a las ventas, e impulsó un proceso descentralizador en materia fiscal, en el literal e) del artículo 2º, le asigna a la Escuela un porcentaje de dichos recursos, con destino a los programas de asesoría técnica-administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios, en los niveles departamental, intendencial, comisarial y municipal, así como a los diputados, concejales, consejeros intendenciales y consejeros comisariales.

En el gobierno del presidente Virgilio Barco, en desarrollo del artículo 13 de la Ley 12 de 1986, por el Decreto 77 del 15 de enero de 1987, se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios y en el capítulo VIII, dispone que la participación en el impuesto a las ventas asignado a la Escuela por la Ley 12 de 1986 se destinará específicamente a programas de información, consultas, capacitación y asesoría con el propósito de asegurar el desarrollo administrativo municipal. Para los fines anteriores, adiciona y señala funciones específicas a la Escuela en estos aspectos, faculta al Consejo Directivo con el fin de que determine la nueva estructura orgánica y planta de personal necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones que le corresponden en el desarrollo administrativo municipal. Así mismo, le señala a este órgano la atribución de transformar los centros regionales de Educación a Distancia, en centros regionales para la Administración Pública.

En consonancia con lo dispuesto por el Decreto Ley 77 de 1987, mediante el Decreto 674 del 13 de abril de 1987, se aprueba la nueva Estructura Orgánica de la Escuela fijada por el Consejo Directivo a través del Acuerdo 07 del 12 de febrero de 1987 y en la cual se prevén entre otras las siguientes unidades y órganos:

1. Consejo Directivo
2. Dirección
3. Secretaría General
4. Subdirección Académica
5. Subdirección de Programas Regionales
6. Subdirección de Investigaciones en Administración Pública
7. Subdirección Administrativa y Financiera
8. Órganos de Asesoría y Coordinación



# **CAPÍTULO V.**

## **LA ESAP Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

### **5.1 El proceso constituyente**

#### **a) El asesinato de Luis Carlos Galán**

Realmente, muchos aspectos se dieron cita para generar un proceso de cambio institucional profundo, y que tuvo como florero de Llorente el asesinato del Dr. Luis Carlos Galán, quien había venido pregonando la apremiante necesidad de reformar las costumbres políticas y desterrar el clientelismo político.

Además, la iniciativa del presidente López Michelsen de reformar la carta mediante una Asamblea Constituyente se vio frustrada por la declaratoria de inexequibilidad.

También la Constitución de 1979, promulgada por el gobierno del presidente Turbay, corrió la misma suerte.

El 25 de agosto de 1989, una semana después del asesinato del Dr. Luis Carlos Galán y ante el estupor que produjo el execrable crimen, las universidades de Bogotá organizaron la “Marcha del Silencio”, que dio lugar al nacimiento de un gran movimiento estudiantil que empezó a discutir fórmulas de reforma, las cuales se concretaron en la propuesta de la “séptima papeleta” presentada en un artículo de Fernando Carrillo, publicado en *El Tiempo* el 6 de agosto de 1990.

La viabilidad de la “séptima papeleta” se despejó el 27 de febrero de 1990, cuando el registrador nacional del Estado Civil conceptuó que la inclusión de ese voto en el sobre electoral no anularía los demás. El 11 de marzo siguiente un millón y medio de colombianos votaron por la “séptima papeleta”, según escrutinios extraoficiales.

Ese antecedente creó un clima de opinión que le permitió al Gobierno expedir el decreto legislativo 927 de 1990, mediante el cual se autorizó el escrutinio de los votos en favor de una Asamblea Nacional Constituyente, de manera ya oficial por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## b) Las mesas de trabajo

Durante la dirección del Dr. Marino Tadeo Henao, se convocó a través de las direcciones regionales de la ESAP, 13 en esa época, a la constitución de mesas de trabajo, para vincular a las comunidades locales en la temática de la convocatoria, acerca de los grandes temas propios de la Constituyente. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 9 de octubre de 1990, dijo que la Constituyente podía discutir todos los temas constitucionales.

La ESAP recogió, con guías metodológicas y formularios, materiales que fueron puestos a disposición de la Asamblea Constituyente. Esto alentó la participación ciudadana en este proceso histórico transformador.

Normas como la prevista en el artículo 350, que indica la obligación de señalar en la ley de apropiaciones un componente sobre “gasto público social” y su carácter prioritario, ayudarán seguramente a estas metas, pero será necesario también maximizar la rentabilidad de la inversión social.

## 5.2 Los grandes rasgos de la nueva Carta



**La promoción de las mesas de trabajo generó un clima participativo para la Constituyente.**

Fruto de ese proceso constituyente, animado por nuevos actores sociales, aparece la Constitución de 1991, cuyos rasgos son:

*La nueva carta de derechos.* Si bien se reescriben los derechos clásicos o tradicionales y que estaban insertos en la Constitución de 1886, la reciente ley de leyes ingresa al vocabulario constitucional un nutrido catálogo de derechos, en especial en el plano social, tales como los relacionados con los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos, los minusválidos y, en general, un gran énfasis en la seguridad social. Lo propio puede decirse de la consagración de derechos tales como el de la vivienda digna, etc.

Obviamente, la pregunta que se formula ante este catálogo ampliado de derechos es sus posibilidades de realización efectiva. Claro está que el nuevo listado de derechos juega un papel orientador en el anhelo de una sociedad más justa, y de interpretación de aspiraciones insatisfechas, pero deben complementarse con realizaciones que abastezcan las expectativas generadas. Es en este punto donde se centra buena parte del desafío sobre la credibilidad del nuevo ordenamiento.

*Las reformas políticas.* El campo de las modificaciones al Congreso es uno de aquellos en los cuales se aprecian notables transformaciones. Un severo estatuto de incompatibilidades, tendiente a eliminar el nepotismo, la prohibición de ocupar otros cargos en la administración, la imposibilidad de hacer parte de las juntas directivas, especializa el trabajo parlamentario y lo dignifica, máxime si todo lo anterior se complementa con la eliminación de los auxilios y el mayor control sobre los elegidos a través de la posibilidad de revocatoria.

*La participación ciudadana.* La noción de participación se esparce en todo el articulado. El tránsito de la democracia simplemente representativa a la auténticamente participativa es un anhelo generalizado e interpreta una necesidad de la sociedad contemporánea, en la cual el ciudadano quiere ser protagonista y no solo espectador, en aspectos que desde luego le conciernen. Un buen número de figuras de la Carta abren paso a ese propósito fundamental.

*El pluralismo.* También penetra en las instituciones reformadas. Del bipartidismo del Frente Nacional, seguido por el periodo de desmonte y la participación adecuada y equitativa del artículo 120 de la Carta derogada, se abrió paso el pluralismo, desde la propia conformación de la Asamblea Constituyente, en la que tomaron asiento nuevas generaciones, empresarios, sindicalistas, profesionales de las distintas ciencias y técnicas, indígenas, evangélicos, políticos, guerrilleros desmovilizados, etc.

Dentro de este orden de ideas, la Carta deja de lado los confesionalismos y se consagra el respeto de todas las creencias y los cultos.

*La economía.* Un mayor espacio a los sectores nacionales en la planeación y el reconocimiento constitucional de sectores que, como el bursátil y el asegurador, no estaban en la antigua Carta.

*La rama y la función ejecutiva.* En este aspecto, se aprecian importantes modificaciones. Se define al presidente como símbolo de la unidad nacional, y se atribuyen las investiduras de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. Pensemos en el nuevo manejo del orden público, con graduación y limitaciones que contribuyen a afianzar el Estado de derecho.

Claro que hay instituciones cuyo funcionamiento habrá que acompañar muy de cerca, para realizar una evolución de su conveniencia. Entre

ellas está la Vicepresidencia, que cambió innecesariamente la figura del designado que el país manejó con fortuna.

También hay cambios inútiles –aunque son menos–, como la modificación del nombre de los jefes de departamento, por directores de departamento, pues esta última noción es de categoría inferior. En efecto, los directores siguen en jerarquía al jefe del departamento y los hay en casi todos ellos. Tampoco se estudió a fondo lo relativo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que se reproduce sin que se hubiera hecho un escrutamiento de los factores de su fracaso en otras épocas.

*La administración de justicia.* En materia de administración de justicia, al lado del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia modificada, surgen nuevas instituciones con el Consejo Superior de la Judicatura, órgano administrativo y disciplinario de la rama, y que tuvo su antecedente en la reforma constitucional de 1979.

La Corte Suprema de Justicia había venido ejerciendo, además de sus funciones de tribunal de casación en materia civil, penal y laboral, la de velar por la supremacía de la Constitución, con el apoyo de la Sala Constitucional que proyectaba ante la Corte en pleno que decidía. La Reforma de 1979 modificó en parte el sistema, al independizar el fallo de la Sala Constitucional, pero conservando su decisión a la Corte en pleno.

Ahora se desprende la función de custodia de la Carta definitivamente de la Corte Suprema para pasar a la Corte Constitucional. Su prestigio dependerá de la independencia y sabiduría de sus providencias.

Se creó el fiscal general de la Nación como máxima autoridad de investigación penal y de coordinación de los organismos de pesquisa del Estado.

*La autonomía local.* Otra tendencia fácilmente apreciable es el interés en reforzar el proceso de autonomía política (elección popular de gobernadores), autonomía financiera (definición más clara y precisa de las participaciones en ingresos nacionales) y autonomía administrativa, en orden a garantizar la independencia del manejo regional.

*Las relaciones Estado-sociedad.* Creemos que la proyección de las instituciones constitucionales permite una reforma del Estado, no solo desde la perspectiva de la integración de sus órganos, sino en particular desde el plano de la recomposición de las deterioradas relaciones entre el Estado y la sociedad, especialmente por el clientelismo que presionó en fuerte escala la burocracia oficial, y particularmente la local. La aplicación –ojalá definitiva– de la carrera administrativa deberá contribuir a desarrollar efectivamente un aspecto del principio de la igualdad de oportunidades.

### 5.3. Compromiso misional de la ESAP con la nueva Constitución

Las razones del compromiso misional de la ESAP con la Carta Política de 1991, se fundan, entre otras, en que esta genera una cultura del servicio público. El profesor Tito A. Huertas Porras, sobre el particular, señala:

“La Constitución de 1991 reconoce la soberanía del pueblo, define al Estado como social de derecho y le asigna como fin esencial el servicio a la comunidad.

El Estado Colombiano, en consecuencia, deja de considerarse como fin, y se redefine en función del ciudadano. En otros términos, se concibe como de y para el ciudadano. No es ya un aparato formal (Kelsen, Weber) ni un aparato de poder-fuerza que ejerce represión (Marx).

1. La redefinición del Estado colombiano implica redefiniciones de la Administración Pública, del agente público y de la democracia.
  - a) La Administración Pública adquiere el carácter de aparato organizacional y práctica social de servicio público, en calidad de mediatizadora de la demanda ciudadana y de la respuesta estatal a dicha demanda, en términos de política pública.
  - b) El agente del Estado deja de ser funcionario para convertirse en servidor.
  - c) La democracia deja de ser meramente representativa (elección de quienes han de representar al demos con absoluta independencia para decidir en nombre de éste) para convertirse en participativa. En este contexto, el elegido no es ya representante sino delegado (con obligación de ejecutar lo estipulado en la delegación) y el pueblo conserva el derecho de agenciar directamente procesos públicos, en el marco del Estado”.

2. Interacción Administración Pública-ciudadano.

Y continúa advirtiendo el profesor Tito Huertas que: “En la perspectiva de lo anteriormente expuesto, resulta claro que el servicio público es un derecho ciudadano (exigible, no mendigable) y, un deber, no una gratuidad, del agente estatal; aún más: el servicio al ciudadano es la razón de ser del servidor público.

El servicio público se convierte, así, en el punto de encuentro del soberano y del aparato que está a su servicio.

En el Estado social de derecho este servicio público ha de prestarse en condiciones de legalidad, equidad y calidad.

La legalidad es calificada mediante mecanismos internos del aparato estatal, mientras que la equidad y la calidad son objeto de calificación prioritaria (no exclusiva) por parte del ciudadano titular del derecho al servicio.

De lo anterior se desprende que la calidad es, más que un problema técnico, un imperativo ético. El servicio público debe ser, además de legal y equitativo, de calidad. Calidad intrínseca por cuanto el servicio debe ser en la práctica lo que es en definición, y calidad circunstancial por cuanto debe llegar al ciudadano en el modo, tiempo y lugar requeridos, además de tener las condiciones de costeabilidad exigidas por el imperativo de equidad”.

Y continúa diciendo Tito Huertas “un servicio público prestado en condiciones de legalidad, equidad y calidad contribuye a superar el extrañamiento del Estado frente al ciudadano y a cimentar el logro de la convivencia civilizada. Por el contrario, un servicio no prestado o prestado sin las condiciones de legalidad, equidad y calidad se convierte en grave factor de deslegitimación del Estado. Esta deslegitimación propicia la búsqueda ciudadana de mecanismos paraestatales de prestación del servicio, los cuales contribuyen peligrosamente a la desintegración del tejido social y hace casi invivible el país”.

¡¡He aquí la gran importancia política y ética del desempeño del servidor público!!

Para velar por la legalidad, la equidad y la calidad del servicio público, el marco constitucional prevé la presencia permanente del ciudadano de muy diversas maneras y en diferentes instancias. Para los efectos de este razonamiento, es importante hacer resaltar tres mecanismos de participación ciudadana en la prestación del servicio: la veeduría ciudadana, el derecho de petición y la acción de cumplimiento. A estos mecanismos corresponden dos características del servicio público: transparencia en motivaciones y procesos, y actitud permanente de rendición de cuentas (*accountability*).

## 5.4 El estatuto municipal de cara a la ESAP

En desarrollo de la Constitución de 1991, se expidió la Ley 136 del 2 de junio de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. El artículo 196 de la citada ley señaló que el Gobierno nacional dispondrá lo pertinente para que de conformidad con la Ley 30 de 1992, en un lapso no mayor a tres meses a partir de la vigencia de la ley, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) como universidad del Estado especializada en la materia, adecúe su estatuto básico, estructura orgánica, planta de personal y escala salarial, a los requerimientos que en cuanto a investigación, asesoría, capacitación, formación profesional y tecnológica de los servidores públicos en sus diferentes niveles municipal, departamental y nacional tengan los entes territoriales para el desarrollo de esta ley.

## 5.5 El Decreto Ley 2083 de 1994

Dando cumplimiento a las atribuciones previstas en la norma descrita, el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 2083 del 2 de septiembre de 1994, por el cual se adecúa el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública y se dictan otras disposiciones.

El referido estatuto básico regula lo concerniente a: la naturaleza, misión y funciones de la ESAP; órganos de dirección, administración y asesoría; organización territorial; patrimonio; organización interna y planta de personal; régimen contractual y estatutos y reglamentos.

Como aspectos sobresalientes de este estatuto básico, se tienen los siguientes:

- Se ratifica la naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional, de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y autonomía académica de conformidad con las normas que regula el sector educativo en general, y el servicio público de la educación superior, en particular.
- Se define como misión institucional de la ESAP lo siguiente: la investigación, enseñanza, extensión y difusión en campos del saber de la administración pública y del Estado; especialmente, le corresponde atender los requerimientos de formación y capacitación de los servidores públicos y la asesoría a la administración en todos los órdenes, propendiendo por el fortalecimiento de los principios constitucionales que rigen la función administrativa<sup>1</sup>.

1 De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base

- La dirección y administración de la Escuela a nivel nacional se asigna al Consejo Directivo Nacional, al Consejo Académico Nacional y al director nacional; a nivel territorial, a los consejos directivos y consejos académicos territoriales, así como a los directores territoriales.

Por Acuerdo 02 del 31 de enero de 1995, el Consejo Directivo Nacional, en cumplimiento del estatuto básico, adopta el Estatuto interno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Dicho estatuto interno aprobado por Decreto 243 de 1995, además de compendiar las normas del estatuto básico, contenía algunos otros aspectos que este dispuso desarrollar en el estatuto interno.

Complementariamente, según lo ordenado en el estatuto básico, se expidieron otras normas fundamentales de organización, como la estructura orgánica, la planta de personal, el estatuto de personal docente, el reglamento estudiantil y el régimen académico.

## 5.6 La estructura de la ESAP en 1995

Por Decreto 244 de 1995, se aprobó el Acuerdo 03 del 30 de enero de 1995, del Consejo Directivo Nacional de la ESAP, mediante el cual se adoptó su estructura interna vigente para esa época.

## 5.7 La ESAP en la Ley 443 de 1998

Mediante la Ley 443 del 11 de junio de 1998, se expidieron normas sobre carrera administrativa y se dictaron otras disposiciones.

Esta Ley se refirió a la Escuela Superior de Administración Pública en varios de sus apartes, los cuales conviene relacionar.

En primera instancia, la Ley en su artículo 43 que creó el Sistema Nacional de Carrera Administrativa y de la Función Pública, hace a la ESAP parte integral de dicho sistema.

El capítulo III de la citada Ley está dedicado a la Escuela Superior de Administración Pública. En efecto, el artículo 58 dispuso lo siguiente:

*Artículo 58.* Escuela Superior de Administración Pública. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, en su carácter

.....

en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, calidad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones”.



de establecimiento público del orden nacional de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, Forma parte integral del sistema de carrera administrativa y de Función Pública. –En tal carácter, para efectos administrativos está sujeta al régimen jurídico de dichos establecimientos.

La Escuela Superior de Administración Pública es el principal instrumento de investigación, desarrollo científico y tecnológico, formación, perfeccionamiento, capacitación y extensión de la Administración Pública en los órdenes nacional y territorial. En consecuencia, podrá ofrecer, en su área específica, programas en todos los niveles autorizados a las universidades, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 30 de 1994 y demás disposiciones aplicables de la misma Ley.

Complementariamente a lo dispuesto en la Ley 443 antes citada, algunos decretos que reglamentaron la citada norma también hacen referencia a la ESAP, asignándole un papel trascendental en el desarrollo e implementación de la carrera administrativa y la función pública, en especial lo referente a los concursos generales abiertos (Decreto 1572 de 1998) y la formación y capacitación de servidores públicos. (Decreto 1567 de 1998).

El Decreto 1567 de 1968 al referirse a los organismos con atribuciones especiales en relación con el Sistema Nacional de Capacitación, dispuso en el artículo 3º, literal e) numeral 2, sobre la ESAP lo siguiente:

Escuela Superior de Administración Pública. Además de las funciones establecidas en sus estatutos, le corresponde participar en la elaboración, la actualización y el seguimiento del Plan, así como prestar asesoría a las entidades que lo soliciten para la ejecución de éste. Le corresponde igualmente diseñar el currículo básico de los programas de inducción y reinducción, siguiendo las orientaciones que imparta el Departamento Administrativo de la Función Pública.

## **5.8 La Ley 489 de 1998 y su incidencia institucional en la ESAP**

La Ley 489 de 1998 dictó normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, entre otras y dedicó el capítulo VII a institucionalizar la Escuela de Alto Gobierno como programa de la Escuela

Superior de administración Pública. Sobre el particular se hará referencia en este libro en el capítulo VII.

Esta Ley también señala un valioso papel a la ESAP en lo atinente a la democratización y control social de la administración pública al asignarle la misión de diseñar y promover un Plan Nacional de Formación de Veedores, en las áreas objeto de intervención.

## **5.9 La Ley 909 de 2004. Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública**

### **a) Generalidades**

La Ley 909 de 2004, “Por medio de la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, responde a los lineamientos que en materia de carrera administrativa ha formulado la Corte Constitucional a través de las varias sentencias que afectaron la Ley 443 de 1998, en particular, la Sentencia C-372 de 1998.

Además, propone normas sobre planes y plantas de empleos, cuadros funcionales de empleos, sistema de información administrativa y ordenación de la jornada laboral, introduciendo la posibilidad de la existencia de jornadas de medio tiempo que prevé un modelo de empleo público que responda a las necesidades de una administración pública moderna, eficaz y eficiente.

Incluye normas sobre gerencia pública inspiradas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, integra a la administración de este linaje de empleos los criterios de mérito y evaluación de la gestión, lo cual traerá coherencia a la administración de la totalidad de los recursos humanos, rompiendo los paradigmas actuales según los cuales para la provisión de estos empleos no es necesaria la demostración de las competencias y la permanencia en ellos está ligada a factores distintos al logro de resultados.

Se definió la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y en el procedimiento para su selección, deberían predominar los principios de mérito e igualdad y en el ejercicio de sus funciones los de objetividad, independencia e imparcialidad.

Acogiendo una sugerencia nuestra, se suprimen los nombramientos provisionales para la provisión de vacantes definitivas, con lo cual se asegura que los concursos públicos y abiertos, medio para la comprobación del mérito, serán la única vía de entrada a los empleos de carrera

administrativa. Los concursos serán realizados por la Comisión Nacional del Servicio Civil a través de universidades públicas y privadas debidamente acreditadas, desde luego la ESAP, con lo cual la especialización de los órganos de gestión de la selección será garantía de la eficacia de estos procesos para escoger los mejores candidatos y de la transparencia en que deben realizarse.

## b) La Comisión Nacional del Servicio Civil

- *Consagración constitucional.* Prevé el artículo 130 de la carta política la existencia de una comisión nacional del servicio civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.
- *Naturaleza.* La Comisión pertenece al grupo de otros órganos estatales autónomos e independientes de los previstos en el inciso 2° del artículo 113 de la Constitución Política.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-372 de 1999, ha dicho que “se trata en realidad de un ente autónomo de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento debe ser determinada por la ley. No hace parte del ejecutivo ni de otras ramas de órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden”.

El artículo 7° de la Ley 909 de 2004, por su parte, reitera que la citada Comisión es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la citada ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Precisa la citada norma que, con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

La citada comisión debe administrar y vigilar la *carrera general* (regulada por la Ley 909 de 2004) y los sistemas específicos.

La carrera general tiene el siguiente campo de aplicación:

- A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y de sus entes descentralizados:
  - » Al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana.
  - » Al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos.
  - » Al personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media.
  - » A los empleados públicos de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional.
- A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades:
  - » En las corporaciones autónomas regionales.
  - » En las personerías.
  - » En la Comisión Nacional del Servicio Civil.
  - » En la Comisión Nacional de Televisión.
  - » En la Auditoría General de la República.
  - » En la Contaduría General de la Nación.
- A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados.
- La presente ley será igualmente aplicable a los empleados de las asambleas departamentales, de los concejos distritales y municipales y de las juntas administradoras locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los diputados y concejales.

Los sistemas específicos por su parte son los siguientes:

- El que rige para el personal que presta servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).
- El que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y carcelario (Inpec).
- El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales. (DIAN).

- El que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- El que rige para el personal que presta sus servicios en las superintendencias.
- El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

## 5.10 El papel de la ESAP en la Ley 909 de 2004

El actual Estatuto de la carrera administrativa contenido en la Ley 909 de 2004 también ha asignado importantes misiones a la ESAP.

El artículo 19 de la citada Ley, al regular lo pertinente al empleo público, precisa en un párrafo sobre la ESAP lo siguiente:

La Escuela Superior de Administración Pública ESAP liderará los estudios y las mesas de concertación para la identificación, caracterización ocupacional y la determinación de los requisitos y procedimientos de acreditación, apoyada en metodologías reconocidas. Los resultados de las mismas permitirán al Gobierno Nacional establecer los requisitos de formación académica y ocupacional de los cargos. El Gobierno Nacional designará el organismo competente para la normalización, acreditación y certificación de las competencias laborales en el sector público.

A propósito de esto, recordemos que la citada ley y sus decretos reglamentarios, en particular el Decreto 2539 de 2005, introducen el tema de las competencias laborales. El artículo 2º del citado decreto define las competencias laborales así:

Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.

Por su parte el artículo 36 de dicha ley en relación con la capacitación de los empleados públicos, en su numeral 3 expresa:

Los programas de capacitación y formación de las entidades públicas territoriales podrán ser diseñados, homologados y evaluados por la ESAP, de acuerdo con la solicitud que formule la respectiva institución. Si no existiera la posibilidad de que las entidades o la ESAP puedan impartir la capacitación podrán realizarla entidades externas debidamente acreditadas por ésta.

El Decreto 1227 del 21 de abril de 2005, que reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998, asigna a la ESAP un importante papel en el desarrollo del sistema nacional de capacitación. Fundamentalmente, en el Plan Nacional de Formación y Capacitación, al cual nos referimos en el capítulo VI de este libro. Sobre el particular disponen los artículos 67 y 68 del citado decreto:

*Artículo 67.* El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, adelantará la evaluación anual del Plan Nacional de Formación y Capacitación, con el fin de revisar el cumplimiento por parte de las entidades de las orientaciones y prioridades allí establecidas. Igualmente, establecerá los mecanismos de seguimiento a los planes Institucionales de Capacitación que estas formulen.

La evaluación y el seguimiento buscarán especialmente medir el impacto y los resultados de la capacitación. Para medir el impacto se estudiarán los cambios en el desempeño de los empleados en sus áreas de trabajo como consecuencia de acciones de capacitación.

*Artículo 68.* En desarrollo del artículo 3º, literal e), numeral 3 del Decreto –Ley 1567 de 1998–, confórmase la Red Interinstitucional de Capacitación para Empleados Públicos, con el objeto de apoyar los planes de capacitación institucional. La Red estará integrada por las entidades públicas a las cuales se aplica la Ley 909 de 2004.

## 5.11 Apoyo de la ESAP a la Convocatoria n.º 001 de 2005 de la Comisión Nacional del Servicio Civil

### a) El Decreto 4500 de 2005

Mediante éste Decreto se reglamenta el artículo 24 de la Ley 443 de 1998, que conservó su vigencia, y la Ley 909 de 2004, en relación con los procesos de selección que se adelanten para proveer empleos de varias entidades.

Los citados procesos comprenderán las siguientes fases:

- *Primera fase de preselección.* Consistirá en la aplicación de pruebas básicas generales de carácter obligatorio, que evaluarán factores indispensables que deben estar presentes en todos los aspirantes a ingresar a cargos de carrera.
- La convocatoria a esta fase se efectuará para los empleos pertenecientes a uno o más niveles jerárquicos.
- *Segunda fase o Específica.* “Consistirá en la aplicación, a quienes hayan superado la primera fase, de las pruebas o instrumentos de selección que permitan evaluar la capacidad, idoneidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos, respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un empleo o grupo de empleos” (art. 1º).
- *Etapas del concurso.* “Los concursos que realice la Comisión en cumplimiento del artículo anterior, se desarrollarán teniendo en cuenta las siguientes etapas: Convocatoria, inscripciones, aplicación de pruebas, elaboración de listas de elegibles y período de prueba” (art. 2º).
- *Convocatoria.* “Consiste en el aviso público proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en cada una de las fases, para invitar a todos los ciudadanos interesados en participar en los concursos que se realicen para el ingreso a empleos de carrera administrativa.

Para su difusión se acudirá a los medios señalados en el Decreto 1227 de 2005.

*Parágrafo 1º.* En cualquiera de las fases del proceso, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá dejar sin efecto el concurso, cuando en ella se detecten errores u omisiones que afecten de manera sustancial y grave el desarrollo del proceso de selección.

*Parágrafo 2°.* Tanto en la fase de preselección como en la específica, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá modificar cualquier aspecto de la convocatoria hasta antes de la fecha de iniciación de inscripciones, o de la escogencia del empleo en la segunda fase o específica.

Una vez iniciadas las inscripciones, o en la fase específica de escogencia de empleo sólo se podrá modificar el sitio, la fecha y hora de la aplicación de las pruebas.

Las modificaciones de que trata el presente artículo deberán ser divulgadas utilizando los mismos medios que la convocatoria inicial, por lo menos dos (2) días antes de la fecha de inscripciones o de aplicación de la prueba, según el caso” (art. 3°).

- *Inscripciones.* “Podrán inscribirse a los concursos que convoque la Comisión Nacional del Servicio Civil, los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en la convocatoria y cancelen el valor de la inscripción de acuerdo con el procedimiento y condiciones que esta determine.

La información suministrada en desarrollo de la etapa de inscripción se entenderá aportada bajo la gravedad del juramento, y una vez efectuada la inscripción no podrá ser modificada bajo ninguna circunstancia. Los aspirantes asumirán la responsabilidad de la veracidad de los datos consignados en el momento de la inscripción, así como de los documentos que acrediten el cumplimiento de requisitos” (art. 4°).

- *Pruebas.* Las pruebas a aplicar estarán dirigidas a apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos, respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y las responsabilidades del cargo (art. 5°).
- *Análisis de documentación.* “Antes de la elaboración de la lista de elegibles, la Comisión Nacional del Servicio Civil dispondrá la metodología y fechas límite para la entrega de la documentación que compruebe el cumplimiento de los requisitos de estudios y experiencia de los aspirantes que superaron las pruebas de carácter eliminatorio, dentro del concurso” (art. 6°).
- *Desarrollo del proceso de selección.* “Para el desarrollo del proceso de selección de que tratan los artículos anteriores



la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante acto administrativo, que deberá ser publicado, establecerá:

- a. El contenido de las convocatorias para cada fase de estos concursos;
- b. Los tiempos en que se desarrollarán cada una de las etapas del concurso, incluida la conformación de la lista de elegibles como resultado del proceso de selección;
- c. La metodología para las inscripciones;
- d. La clase de pruebas a aplicar; su número, el cual para la fase específica deberá ser plural; el carácter eliminatorio o clasificatorio, las escalas de calificación y el peso de cada una con respecto a la totalidad del concurso” (art. 7°).

## **b) La Convocatoria 001 de 2005**

La Resolución 171 de 2005 emanada de la Comisión Nacional del Servicio Civil, convoca al proceso de selección para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos de los órdenes nacional y territorial regidas por la Ley 909 de 2004, pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa.

Entre las consideraciones jurídicas para expedir el acto administrativo citado están:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Política, corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración de los sistemas de Carrera Administrativa, excepción hecha de los que tengan carácter especial;

Que la Comisión Nacional del Servicio Civil es el órgano autónomo e independiente competente para seleccionar a los servidores públicos que vayan a desempeñar empleos públicos de carrera;

Que el artículo transitorio de la Ley 909 de 2004 dispuso que, durante el año siguiente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, esta debía proceder a convocar a concursos abiertos para proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren provistos mediante nombramiento provisional o encargo;

Que la Comisión Nacional del Servicio Civil se conformó el siete (7) de diciembre de 2004;

Que el Decreto 4500 del 5 de diciembre de 2005 dispuso que la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante acto administrativo dispondrá el contenido de las convocatorias para cada fase del proceso de selección; los tiempos en que se desarrollará cada una de las etapas del concurso, incluida la conformación de la lista de elegibles como resultado

del proceso de selección; la metodología para las inscripciones; la clase de pruebas a aplicar; su número, el cual para la fase específica deberá ser plural; el carácter eliminatorio o clasificatorio; las escalas de calificación y el peso de cada una con respecto a la totalidad del concurso;

La parte resolutoria, convoca al proceso de selección para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos de los órdenes nacional y Territorial regidos por la Ley 909 de 2004, pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa.

### **1. Estructura del proceso**

El proceso de selección se realizará en dos fases, a saber:

#### Fase I

- Prueba Básica General de Preselección.
- (Artículo 24 de la Ley 443, por disposición del artículo 58 de la Ley 909 de 2004).

#### Fase II

- Aplicación de Pruebas Específicas.
- Lista de elegibles.
- Período de prueba.
- (Ley 909 de 2004).

### **2. Criterios de organización**

El proceso de selección o concurso se organiza con base en tres (3) criterios: tipo de entidades, nivel jerárquico de empleos y rango de requisitos dentro del nivel jerárquico.

#### **2.1 Agrupación por entidades**

*Grupo I.* Conformado por las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva y entidades descentralizadas, Ministerio de Relaciones Exteriores, instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos, Instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media; las Corporaciones Autónomas Regionales, la Comisión Nacional de Televisión, la Comisión Nacional del Servicio Civil,

la Contaduría General de la Nación, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y demás entidades del orden nacional con empleos que formen parte del sistema general de carrera administrativa, a los cuales se les aplique la Ley 909 de 2004.

*Grupo II.* Conformado por el Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares, Policía Nacional y sus entidades adscritas y vinculadas.

*Grupo III.* Conformado por los departamentos, distritos capital y especiales, municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera y sus entidades descentralizadas; asambleas departamentales, concejos distritales y municipales, personerías municipales, juntas administradores locales, instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media e instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios en las que al menos uno de sus asociados pertenezca a este grupo y demás entidades de los órdenes territoriales antes mencionados a cuyos empleos se les aplique la Ley 909 de 2004.

*Grupo IV.* Conformado por los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría y sus entidades descentralizadas, personerías municipales, concejos municipales, instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media e instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos, asociaciones de municipios y demás entidades de los órdenes territoriales antes mencionadas a cuyos empleos se les aplique la Ley 909 de 2004.

## 2.2. Agrupación por niveles jerárquicos

Además de los grupos anteriores, la Comisión Nacional del Servicio Civil ha determinado la inscripción por niveles jerárquicos, así:

1. *Nivel asesor.* Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de las entidades y organismos estatales.

2. *Nivel profesional.* Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales de las entidades y organismos estatales.

3. *Nivel Técnico.* Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales

y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología, de las entidades y organismos estatales.

4. *Nivel Asistencial*. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución, de las entidades y organismos estatales.

### 2.3. *Agrupación por rangos de requisitos*

Dentro de cada grupo y nivel jerárquico se establecen rangos de requisitos.

## 3. *Inscripción y registro*

### 3.1. *Requisitos generales*

- Ser ciudadano. Los extranjeros podrán participar en las condiciones que la Constitución y la ley lo permitan.
- Tener definida la situación militar.
- No encontrarse incurso dentro de las causales constitucionales o legales de inhabilidad, incompatibilidad y prohibiciones para posesionarse en empleos públicos.
- En el caso del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, deberán tener la residencia en los términos del Decreto 2761 de 1991.

### 3.2. *Consideraciones previas al registro*

1. El aspirante debe determinar el grupo de entidades, nivel jerárquico y rango de requisitos del empleo al cual desea inscribirse.
2. Identificar ciudad o municipio de aplicación de la prueba, de acuerdo con las alternativas ofrecidas en el formulario de inscripción.
3. El aspirante debe verificar que cumple con los requisitos exigidos en el rango del nivel seleccionado. Una vez supere la Prueba Básica General de Preselección, podrá registrarse al empleo o grupo de empleos para los cuales acredite los requisitos, dentro del mismo rango o rango inferior sin cambiar de nivel jerárquico.

4. El aspirante debe identificar fecha de inscripciones asignadas al nivel jerárquico del rango en el cual desea participar.
5. Una vez consignado el valor de la inscripción, por ningún motivo habrá lugar a su devolución. El registro en la segunda fase no requiere pago adicional por parte del aspirante.
6. Una vez aceptado el registro de su inscripción, los datos consignados son inmodificables.
7. Para el registro en las fases I y II se requiere el número de identificación personal (PIN) y el número del documento de identidad. Para consulta, solo se requiere ingresar el número del documento de identidad.
8. El aspirante con discapacidad debe manifestarlo de acuerdo con lo previsto en el formulario de registro.

#### **4. Reclamaciones**

Las reclamaciones que se generen durante el proceso de selección se presentarán ante la CNSC o ante la entidad que esta delegue en los términos y condiciones dispuestos en la Ley 909 de 2004, el Decreto 760 de 2005 y el Código Contencioso Administrativo.

#### **5. Fase I**

##### *5.1 Prueba básica general de preselección*

Tiene como finalidad identificar factores indispensables que deben estar presentes en todos los aspirantes a ingresar a cargos de carrera. Se evaluará un conocimiento básico del Estado, en temas como:

- Constitución Política de Colombia: de los principios fundamentales; de los derechos, las garantías y los deberes y de la organización del Estado y Régimen de Función Pública.
- Fundamentos de administración pública y de derecho administrativo.
- Habilidades y aptitudes para el servicio público.

*Carácter de la prueba:* eliminatoria

*Criterio de aprobación de la prueba:* continuarán a la segunda fase del proceso los aspirantes cuya puntuación estándar normalizada se encuentre dentro del séxtuplo del número de vacantes a proveer en el rango y nivel jerárquico, siempre y cuando sea igual o superior a 60 puntos.

*Valor porcentual de la prueba dentro del concurso: 40%.*

*Citación a prueba:* el aspirante, utilizando el número de identificación personal (PIN) que se le asignó al momento de consignar el valor de la inscripción, debe acceder a la página [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co) para conocer el lugar, fecha y hora de la presentación de la prueba, así:

- Niveles asesor y profesional: quince (15) de mayo de 2006.
- Niveles técnico y asistencial: primero (1º) de junio de 2006.

*Fecha de aplicación prueba escrita:* nueve (9) de julio de 2006, de acuerdo con el nivel jerárquico en el que se inscribió y en las instalaciones que indique la CNSC. En caso de optarse por una prueba de ejecución para el nivel asistencial, esta se realizará en las fechas que determine la CNSC.

## *5.2 Publicación de resultados*

- Grupo I y II - Orden Nacional y Sector Defensa 2 de agosto de 2006
- Grupo III y IV - Orden Territorial 5 de septiembre de 2006

A partir de las fechas señaladas el aspirante debe ingresar, con el PIN, a la página [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co) y obtener el resultado de la prueba básica general de preselección incorporando su documento de identidad.

## **6. Oferta pública de empleos de carrera**

La Comisión Nacional del Servicio Civil publicará en la página [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co) la Oferta Pública de Empleos de Carrera, OPEC, a proveer.

La Oferta Pública de Empleos de Carrera contendrá la identificación de los empleos a ser provistos en este proceso de selección. Incluirá la denominación, código y grado de los empleos, funciones y asignación básica, requisitos y competencias requeridas, número de empleos a proveer, ubicación y si admite o no, equivalencias según el rango preseleccionado por nivel jerárquico, así:

- Grupos I y II - Orden Nacional y Sector Defensa 2 de agosto de 2006
- Grupos III y IV - Orden Territorial 5 de septiembre de 2006

## **7. Fase II**

Superada la prueba básica general de preselección, el aspirante podrá continuar con la segunda fase del proceso de selección.

### 7.1 Registro a fase II

Los aspirantes que superen la prueba básica general de preselección deberán escoger el empleo o grupos de empleos al que aspira, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Grupos I y II - Orden Nacional y Sector Defensa. Entre el 2 y el 18 de agosto de
- Grupos III y IV - Orden Territorial. Entre el 5 y el 29 de septiembre de 2006

### 7.2 Condiciones de la fase II

#### **c) Diseño y evaluación de la prueba básica general de preselección**

La Escuela Superior de Administración Pública, como respuesta al desarrollo e implementación de las leyes 909 de 2004 y 1033 de 2006, a través del Departamento de Asesoría y Consultorías, atendió los requerimientos establecidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil en la Convocatoria 001 de 2005, en lo referente al diseño de la prueba básica general de preselección, la cual se sometió a una evaluación externa que se confió a expertos designados por la ESAP.

La evaluación de la prueba básica general se hizo tomando como base los siguientes criterios de evaluación: claridad, adecuación, pertinencia, relevancia, dificultad y poder discriminatorio.

La Comisión Nacional del Servicio Civil publicará el 28 de agosto de 2006 las condiciones, instrucciones y demás aspectos que regirán la fase II en la página [www.cns.gov.co](http://www.cns.gov.co)

### 7.3 Pruebas

En esta fase se evaluarán las capacidades requeridas para el desempeño del empleo a través de pruebas orales, escritas, de ejecución, análisis de antecedentes, entrevistas u otros medios técnicos que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad.

*Valor porcentual de las pruebas de la fase ii dentro del concurso: 60 %*

### 7.4 Citación a pruebas específicas

Una vez la CNSC tenga consolidada la información relacionada con la escogencia de empleo se programarán específicamente lugar, fecha y hora de aplicación y publicación de cada una de las pruebas determinadas para cada

grupo de entidades y nivel jerárquico. Para tal fin el aspirante, utilizando el número de identificación personal, PIN, debe acceder a la página [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co), donde encontrará la información pertinente.

#### *7.5. Pruebas a aplicar fase II y carácter*

\* Cuando se apliquen únicamente las pruebas de análisis de antecedentes y prueba de ejecución, esta última tendrá un valor del 35% dentro del proceso de selección.

\*\* Cuando la CNSC determine que se aplicará prueba de ejecución para el nivel asistencial en la primera fase, en la fase II se aplicará una prueba de conocimientos específicos con un valor del 35%.

#### *7.6. Lista de elegibles*

Las listas de elegibles se conformarán una vez estén en firme los puntajes de las pruebas y publicados en la página [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co)

#### *7.7. Periodo de prueba*

El término del periodo de prueba es de seis (6) meses.

### **5.12 La estructura interna vigente. Decretos 219 de 2004 y 2636 de 2005**

La estructura interna actual de la Escuela Superior de Administración Pública ha sido aprobada por el Decreto 219 de 2004 y modificada por el Decreto 2636 de 2005. Sobre la organización vigente se hará referencia en el capítulo XVI.



# CAPÍTULO VI.

## EL SISTEMA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LA ESAP

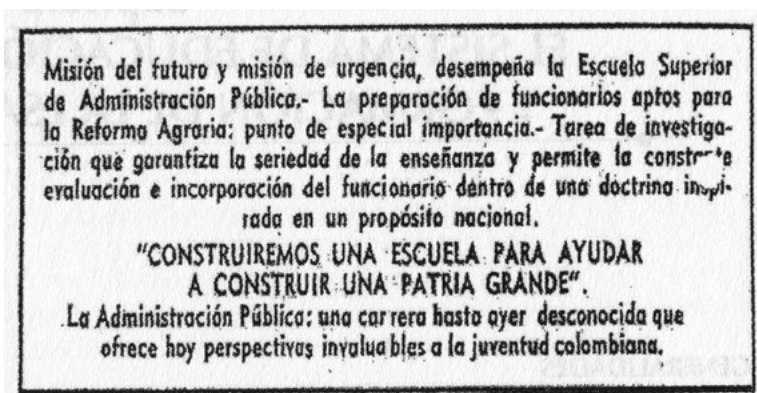
### 6.1 Generalidades

La educación y formación en la Escuela desde sus inicios ha respondido a la concepción sistémica que se deriva de su naturaleza, misión, objetivos y funciones asignadas por la normatividad a lo largo de su recorrido institucional.

Como establecimiento público de carácter universitario durante estos 50 años, la Escuela ha consolidado y configurado su sistema de educación y formación con miras a la enseñanza, la investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública, y en la preparación y capacitación del personal requerido por los servicios del Estado en sus diferentes niveles y órganos, contribuyendo de esta manera al mejor cumplimiento de las misiones de aquel.

Este sistema ha comprendido, entre otros, los subsistemas de formación universitaria, formación avanzada, la formación tecnológica, el adiestramiento y capacitación personalizada y a distancia, la investigación, asistencia técnica y la asesoría, entre otros.

### 6.2 Sistema de formación universitaria



La Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, base fundamental de la Escuela para el cumplimiento de sus objetivos misionales, desde sus orígenes ha contribuido a la formación de profesionales y dirigentes administrativos para el Estado. En este aspecto, ha propendido por la formación de profesionales en administración pública, capaces de contribuir a liderar los procesos de modernización y cambio institucional que se han dado como consecuencia de las reformas constitucionales y administrativas o como prioridades establecidas en los planes de desarrollo o en los programas de gobierno.

### **El diario *La República* registra una nueva profesión**

La facultad inició actividades en 1962, con la inscripción de 216, aspirantes de los cuales se matricularon 89 alumnos, bachilleres de todo el país, seleccionados por concurso a quienes se les ofrecía un programa de 4 años que procuraba la formación en ciencia política, economía, ciencias sociales y derecho público, durante los dos primeros años, el tercer año comprendía los principios y técnicas de la administración pública y en el cuarto año se iniciaban los trabajos de prácticas en dependencias del Estado o en la industria privada, bajo la supervisión de la Escuela, al final de las cuales se otorgaba el título de *Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas*, licenciatura que se mantuvo hasta el año de 1971, a partir del cual la carrera tiene una duración de cinco años y se otorga el título de *Profesional de Administrador Público*. En 1972, se inició el programa nocturno aprobado por el Consejo Directivo en enero de dicho año, con el propósito de brindar a los funcionarios públicos bachilleres la oportunidad de seguir la carrera profesional de Administrador Público; el programa inició actividades el primer semestre de 1972 con 90 estudiantes matriculados, destacándose la acogida e interés que este programa despertó en el ámbito gubernamental.

A partir de 1970, el número de estudiantes matriculados en la facultad se incrementó notoriamente en cumplimiento de una política de expansión, basada en las necesidades reales de la administración pública. Dicho crecimiento se reflejó en la apertura del programa nocturno y en la ampliación de cupos en el programa diurno.

#### **a) Planes de estudio y métodos de enseñanza**

El primer plan de estudios fue aprobado por el Consejo Directivo mediante Acuerdo 44 de 1964, luego del cual se han expedido o modificado en los años de 1970, 1977, 1987, 1988 y 1991.

El contenido del Plan de Estudios para el curso de Formación Básica en Ciencias Sociales y Políticas, según publicación que recoge los orígenes, estructura y objetivos de la ESAP en 1960-1961, recomendado por el experto de las Naciones Unidas Dr. Mario W. Vieira da Cunha, estaba diseñado así:

*1.º semestre*

Geografía Económica General y de Colombia

Historia Económica y Social

Antropología Cultural

Economía

*2.º semestre*

Historia Económica y Social de Colombia

Sociología

Comercio Internacional

Técnica General de Administración

*3.º semestre*

Administración Pública de Colombia

Historia de las Ideas Sociales y Políticas

Teoría Política

Derecho Público Colombiano

*4.º semestre*

Psicología, Relaciones Humanas y Relaciones Públicas

Partidos Políticos, Grupos de Presión y Opinión Pública

Geopolítica

Durante la ejecución del primer plan de estudios para la facultad, rige el sistema tradicional de enseñanza clásica de cátedra magistral.

A partir del segundo plan de estudios, se introdujo el sistema de metodología activa, induciendo al estudiante a aprender un conjunto de principios teóricos acerca de un campo del saber y adiestramiento en la metodología científica propia de dicho campo, lo mismo que en las técnicas particulares para aplicar tales principios a la solución de los problemas críticos.

## **b) Profesorado**

La facultad, desde sus inicios, ha contado con la decidida colaboración de figuras eminentes que con su solidez intelectual han contribuido a cambiar la historia de la Escuela. Cabe mencionar, entre otros, a profesores como Gabriel Betancur Mejía, Adán Andrade Arriaga, Abel Cruz Santos, Mario Latorre Rueda (rector de la Universidad Nacional y magistrado de la Corte

Suprema de Justicia), Oswaldo Rengifo, el exconstituyente y exalcalde de Bogotá Jaime Castro, Jaime Giraldo Ángel (posteriormente ministro de Justicia y magistrado de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia), Fernando Cepeda Ulloa (exministro de Gobierno y Comunicaciones), Humberto Mora Osejo (presidente luego del Consejo de Estado), Gustavo Humberto Rodríguez, el padre Camilo Torres Restrepo, Álvaro Echeverry, José Noé Ríos, Héctor Sanín, Jairo Molina, Álvaro Iván Vargas, Gonzalo Arboleda, Carlos Martínez, Jairo Rincón, Augusto Álvarez, Eliécer Moscote, Eduardo Rozo, etc. También contó la ESAP en su nómina de profesores a los Drs. Libardo Rodríguez Rodríguez, Dolly Pedraza de Arenas, Joaquín Barreto Ruiz y Héctor Riveros Serrato. Destacamos también al profesor Tomás Ducay.

Con profesores de esa talla, ministros de Estado y jefes de departamento administrativo, también han expuesto ante el estudiantado las políticas y realizaciones de los gobiernos y han alternado catedráticos de prestigio internacional expertos como los profesores Maurice Duverger, George Bourdeau, Leo Hamon, George Vedel, Oreste Popescu, Francois Gazier, Alain Biroy, Frank Tannenbaum, Mario Vieira de Cunha, Luis Taborga, Jorge Israel y Bernal Bimalghosh.

Ha sido política prioritaria de la Escuela vincular profesores de las más altas calidades académicas para el mejor desarrollo de los programas, contando con la ayuda técnica de las Naciones Unidas y otros organismos de cooperación internacional a lo largo de la existencia de la entidad. Como un homenaje al cuerpo docente de la Escuela, en el anexo de este libro figura la nómina actual de profesores, la cual habla por sí sola.

A partir de la administración del Dr. Humberto Gallego, el sistema retributivo de los profesores es el mismo que se aplica en la Universidad Nacional.

La Escuela Superior de Administración Pública ha venido consolidando un cuerpo docente capaz de responder a los desafíos planteados por los contenidos curriculares tanto de la facultad como de los posgrados, así como también en el área de capacitación y desde luego en la investigación. Muchos de ellos egresados del propio claustro se beneficiaron de las becas otorgadas por la cooperación internacional para desarrollar su inteligencia.

A mediados de la década del setenta, el cuerpo docente se vio enriquecido con la participación de profesionales investigadores de la Universidad Nacional de Colombia, en particular de la Facultad de Sociología.

Esa situación generó un clima propicio para crear nuevos espacios en la concepción de la administración pública, al presentar autores tales como Max Weber, que reforzaron el pensamiento teórico no solo en ciencias sociales, sino también en concreto de los modelos burocrá-

ticos, reforzando la capacidad crítica de los educandos y la metodología de investigación.

Entre ellos los profesores Darío Botero, Carlos Pinilla, Joaquín Duque, Hugo Rojas, Lugardo Álvarez y, muy particularmente, el profesor español Tomás Ducay, primer decano de la facultad integrada de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional, y quien prestó su concurso no solo en la cátedra, sino en la renovación curricular de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP.

Fue para fortuna de quien escribe estas líneas, nuestro profesor de humanidades y de historia del pensamiento social en la facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, circunstancia que nos permite registrar con complacencia esta mención al citado profesor Ducay.



**Hugo Otoniel Gómez, Alfonso Morales, Tito Antonio Huertas Porras, Hernando Loaiza Gallón, Rosa Rodríguez, Francisco Corvacho, Eddy Alberto Ortiz, Jaime Zuluaga, Jorge Enrique González, Hernando Roa Suárez, Elba Rojas de Castillo, Alfonso Avellaneda.**

### **c) Estudiantes**

La Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas a partir de 1962 ha brindado la oportunidad para que jóvenes bachilleres de las diferentes regiones del país se formen para el servicio de la administración pública.



**El hall de la ESAP es un buen escenario para la expresión del estudiantado.**

La Escuela ha mantenido organizado el servicio de bienestar, cuyo objetivo es el de procurar el desarrollo armónico de las aptitudes físicas de los estudiantes y facilitar su formación intelectual, así como la exaltación de los valores morales y artísticos. Dentro de los servicios de bienestar universitario se ha prestado apoyo para alojamiento, atención en salud, cultura social y artística y recreación social y deportiva.

#### **d) Las becas de excelencia**

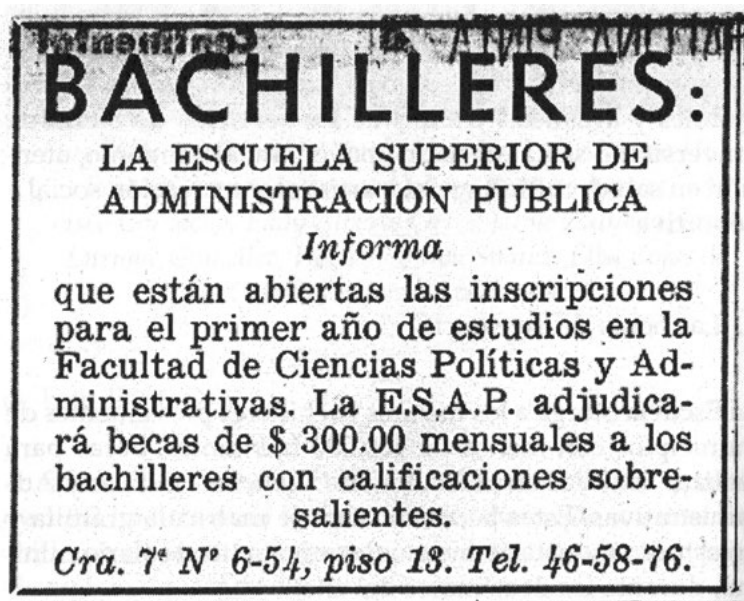
La Escuela otorga a los mejores bachilleres provenientes de municipios con menos de 100 000 habitantes becas para realizar estudios en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas. Estas becas constan de matrícula gratuita y un estudio monetario mensual equivalente al salario mínimo, durante los doce meses del año.

En efecto, durante la administración del Dr. Marino Tadeo Henao se creó el programa “*Becas de Excelencia* para la formación de profesionales en Administración Pública para los municipios de menos de cien mil habitantes”, para realizar estudios en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, con destino exclusivo a quienes llenaren los siguientes requisitos:

- Haber obtenido un puntaje mínimo de 338/400 puntos en los exámenes de Estado del Servicio Nacional de Pruebas del Icfes.
- Acreditar la terminación de los estudios de secundaria (bachillerato) en colegios ubicados en ciudades de menos de cien mil (100 000) habitantes.

Dichas becas consisten en matrícula gratuita, y un estipendio monetario mensual equivalente al salario mínimo, durante los doce (12) meses del año.

Para conservar el beneficio de la beca durante los años de estudio, es necesario cumplir los siguientes requisitos: no haber habilitado más de una asignatura por semestre y haberla aprobado en la habilitación, conservar un promedio general no inferior a cuatro, cero (4.0) y dedicarse exclusivamente a atender el programa académico de la facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.



**La primera versión de las Becas de Excelencia.**

La ESAP celebra un convenio con el becario por el cual este se compromete a prestar sus servicios a un municipio de población no inferior a los cien mil (100 000) habitantes durante dos (2) años después de terminada la carrera.

Nos correspondió, en nuestra condición de presidente del Consejo Directivo de la ESAP para la época, suscribir el Acuerdo 19 de 1986, que contenía el reglamento del programa. Este sistema permitió seleccionar para la Escuela, y luego para la administración, estudiantes de singulares prendas intelectuales.

En armonía con la ley general de educación que obliga a facilitar el ingreso a las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos, a lo cual la Escuela se anticipó, suscribió un convenio con el

Icetex, en junio de 1996, mediante el cual la ESAP constituyó un fondo de crédito para el programa de excelencia.

El programa de excelencia lleva el nombre del ilustre colombiano Mario Latorre Rueda, uno de los pioneros de la ciencia política en el país.

### **e) Los profesionales de la ESAP. Perfil y desempeño**

El administrador público es un profesional universitario dotado de los valores del servicio público inherentes al Estado Social de Derecho, comprometido con la puesta en vigencia de las instituciones democráticas participativas y poseedor de las aptitudes requeridas para la comprensión, explicación y solución de problemas administrativos públicos. Específicamente, el administrador público está en condiciones de liderar procesos administrativos tendientes al fortalecimiento de instituciones y de organizaciones pertinentes al ámbito de lo público.

La primera promoción de profesionales de la facultad de Ciencias Políticas y Administrativas se dio en 1965. Han obtenido título de Licenciados en Ciencias Políticas y Administrativas y otro número ha obtenido el título de Administrador Público.



**Guillermo Nannetti, director de la Escuela Superior de Administración Pública, dialoga con el jefe de redacción de este diario, don Hernando Santos Castillo, durante la entrevista que concedió a *El Tiempo* sobre las labores que desarrolla la ESAP. Los acompañan el decano de la Facultad, Jaime Castro, y los licenciados Gabriel Pérez Mantilla, Raúl González Cañón, Germán Ramírez Rosales y Jorge Martínez Durán, quienes, con otros cuatro acompañantes, viajan hoy a París a especializarse en Administración Pública. (Foto de Manuelhache).**

Los profesionales de la ESAP han desempeñado un papel protagónico en el mejoramiento, modernización y cambio del Estado colombiano, y su buen desempeño del administrador público le otorga un alto nivel de



competencia en su ámbito laboral. Las áreas de acción más favorecidas por el trabajo de los egresados de la facultad son, entre otras: administración general, asesoría y consultoría, recursos humanos, proyectos, finanzas, desarrollo administrativo, contratación, organización y control y, en particular, actualmente, el desarrollo institucional a nivel local. En el campo directivo y gerencial, la Escuela cuenta con un numeroso grupo de profesionales egresados que le han dado prestigio a la institución con su desempeño en posiciones de la alta dirección del Estado, en ministerios, departamentos administrativos, entidades descentralizadas, gobernaciones, alcaldías, así como en la docencia y en la investigación.



La prensa registra los primeros grados.

Sería arriesgado pretender conformar un listado de egresados ilustres, porque caeríamos en el pecado, por omisión, de no incluir todos los que han dado brillo a su alma máter con su desempeño profesional.

No obstante, vamos a destacar a algunos que han llegado a altos cargos en el Estado, así: Ericina Mendoza Saladen, quien ocupó la jefatura del Departamento Administrativo del Servicio Civil; Alberto Galeano, quien fue director general del SENA y también director del Incomex; Fabio Giraldo, viceministro en el Ministerio de Desarrollo; Rafael Echeverry, viceministro de Agricultura; Mario Mejía, director general del Presupuesto y superintendente nacional de Salud; Jorge Martínez M., vicepresidente de La Previsora S. A.; Alonso Villa, quien tuvo a su cargo la Superintendencia de Subsidio Familiar y posteriormente la Nacional de Salud; Ricardo Parra, director de

la Caja Nacional de Previsión. Importantes cargos fueron desempeñados también por Josué Dionisio Fernández, Augusto Amézquita, Oswaldo Enciso Marín, Ramiro Calderón, Víctor Cruz, Orlando Arias Rujana, Carlos Mario Gómez, Segundo Maldonado, quien por cierto nos facilitó sus registros fotográficos que tanto ayudaron a esta reconstrucción, Rodrigo Castillo, Germán Ramírez –presidente de la ACAP–, Luis Héctor Loaiza, quien fuera concejal de Bogotá, Yolanda Rodríguez de Pinilla y Jorge Alberto Ruiz, quien se desempeñó como director general administrativo en el Ministerio de Trabajo, durante nuestra gestión al frente de esa cartera ministerial.

En la misión para la reforma de la administración pública, conformada por el Dr. Édgar González Salas y coordinada por la Dra. Liliana Caballero, formaron parte destacados egresados de la ESAP: Pablo Ariel Olarte –exdirector de la Función Pública–, Alberto Giraldo, Cástulo Morales, Gonzalo Espitia, José Eduardo Gómez, Carlos Emilio González, José Fernando Berrío, Stella Lucas, Hilda Hernández, Edelmira Rodríguez, María Teresa Repiso y Marlén Cerón.

Un norte para los egresados lo constituye el Dr. Édgar González Salas, quien fruto de un esfuerzo continuo llegó a la jefatura del Departamento Administrativo de la Función Pública, luego de haberse desempeñado brillantemente como superintendente de Salud y secretario General del Ministerio de Salud. Luego de su egreso de la ESAP, como administrador público, se especializó en Finanzas Públicas, en el mismo claustro y obtuvo su magíster en Ciencias Económicas en la Universidad Nacional. Sus ponencias sobre temas propios de la Administración Pública, para foros internacionales y vernáculos, así como sus trabajos en Consultoría, son de difícil recuento, dada su continuada producción intelectual. Recientemente, publicó su obra *Tras las huellas de la democracia en Colombia*, en la cual se hace un balance de las reformas políticas.

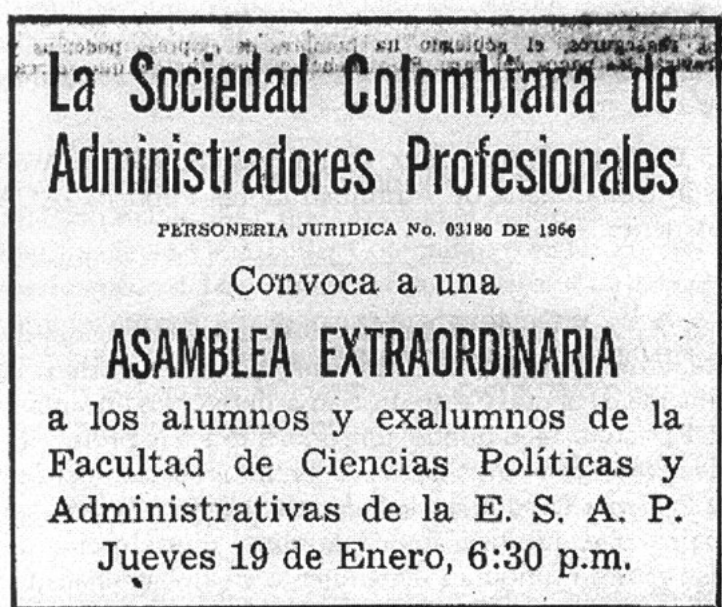
Además de los anteriores, se han destacado en su ejercicio profesional los egresados Olmedo Vargas, Germán Collazos; uno de los grandes visionarios del sistema de compensación familiar; Pedro Rodríguez, como secretario de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá; Héctor Zambrano, como secretario de Salud de Bogotá; Pablo Salamanca, como representante a la Cámara; Ati Kiwa, como Concejal del Distrito Capital; Edilberto Peña, como secretario privado del registrador nacional del Servicio Civil.

## **f) Las asociaciones nacionales de administradores públicos**

Los profesionales de la facultad de Ciencias Políticas y Administrativas han propendido por el espíritu gremial, con ánimo de procurar el desarrollo intelectual, profesional y laboral del administrador público.

Es bueno tener en cuenta cómo el primer esfuerzo genial de los egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas lo constituyó la Socap o Sociedad Colombiana de Administradores Públicos Profesionales, entre los años de 1966 y 1972, a iniciativa de los respectivos licenciados.

Entre sus directores recordamos los Drs. Alberto Galeano Ramírez, Segundo Maldonado Silva y Bienvenido Gómez Pava.



Los primeros egresados se agremian. (Foto de *El Tiempo*).

Luego se conformó la Sociedad de Administradores Públicos, y posteriormente la Asociación Colombiana de Administradores Públicos (ACAP).

### **La ACAP**

La Asociación Colombiana de Administradores Públicos (ACAP) es una organización gremial de primer grado, sin ánimo de lucro, con ámbito en todo el territorio nacional y sede en Bogotá.

La ACAP tiene como objetivos fundamentales propender por el desarrollo intelectual, profesional y laboral del administrador público, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de sus asociados y lograr el perfeccionamiento de las ciencias políticas y administrativas.

La asociación tiene sus órganos de dirección y administración debidamente constituidos y en la misma se encuentran asociados gran parte de los egresados de la facultad.

El Dr. Jaime Parra López, presidente en su momento de la Asociación Colombiana de Administradores Públicos (ACAP) sostuvo:

La ESAP de la década de 1970, como Universidad del Estado, estaba inserta académicamente con la Reforma Constitucional Laboral y Administrativa del 68 y los lineamientos del Decreto 2400 donde abrevamos muchas promociones de egresados y comenzamos a sentir los efectos sociales de la Reforma Tributaria y la Reforma de la Ley Agraria como expresiones jurídicas del desarrollo y reproducción de la Estructura Económica dependiente. El ambiente académico de la época se mantenía por la adecuación del aparato estatal con las reformas y formas jurídicas encaminadas a institucionalizar sus funciones. La ESAP, como parte de la estructura educacional, estaba determinada en sus funciones por su ubicación en la organización estatal. Esta le asignaba el papel de transmisión de un conocimiento que generalmente ella se encargaba de producir y acumular, conocimiento este que correspondía a las exigencias que el Estado, a través del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), hiciera la ESAP.

Por aquellas calendas, se propició un Encuentro Nacional de Estudiantes Universitarios para discutir principalmente la situación del movimiento estudiantil, la organización del estudiantado y la participación en un paro patriótico nacional.

Se había clausurado y ocupado militarmente la Universidad Nacional, lo que constituyó forma de manifestarse las contradicciones que vivía el país y en particular las profundas contradicciones del Sistema Educativo Colombiano. La crisis de la estructura educacional era una manifestación de la crisis de la estructura global en todos los niveles, que cobijó por supuesto a la ESAP.

Esta crisis se agudizó ostensiblemente en el gobierno de Misael Pastrana en 1971, que propició el histórico Programa Mínimo de los Estudiantes Colombianos y el despertar y auge de masas del movimiento estudiantil en Colombia, cuyo estamento esapista jugó un papel protagónico, donde la acción política, el liderazgo y la procedencia regional fueron la esencia de la lucha durante ese gobierno con periódicos encuentros nacionales universitarios.

Y sobre el futuro de la ESAP anotó:

Las nuevas realidades que han estado determinadas por el vertiginoso avance de la Ciencia y la Tecnología, y que juegan,

cada vez más, un papel preponderante en el mundo social, nos reclama más imaginación, más creatividad para pensar y liderar ideas, para desarrollar el Estado Social de Derecho, fortalecer las instituciones, modernizar la administración pública, profundizar el proceso de la descentralización, reconstruir la débil malla social de la sociedad civil y propiciar el ejercicio de la democracia participativa efectiva con garantías plenas.

Estos son los espacios académicos que la ESAP debe promover desde los programas de pregrado y posgrados, presencial y a distancia, en educación formal y no formal, con docentes comprometidos institucional y socialmente, conocedores de la realidad municipal urbana y rural, regional y nacional, en contextos del nuevo orden global con sus dimensiones y perspectivas. La práctica permanente para el logro de estos objetivos debe ser la constante en sus cuerpos directivos nacionales y territoriales, que exige para este sano propósito contar con los perfiles profesionales que sólo produce la misma Escuela.

Este es el desafío como directivos, docentes, pedagogos, estudiantes, egresados, servidores públicos, intelectuales, que nos depara la oportunidad histórica para la construcción de un Proyecto Educativo Institucional de Universidad que, sobre la misión, la identidad, la pertenencia, la autonomía, la calidad, la cobertura, nos obliga a pensar al alma máter. Debemos reconocer críticamente nuestras debilidades, pero también tengamos la entereza intelectual de mirar no sólo nuestras fortalezas sino también lo más importante, las inmensas oportunidades para hacer una excelente academia, promoviendo la investigación en Administración Pública, creando la comunidad científica hacia una pedagogía de la producción de conocimiento, desarrollando docencia, que nos permita una verdadera proyección social e institucional en todos los niveles territoriales con el perfil de una Universidad del Estado que forme a los Gerentes Públicos y a los dirigentes políticos que requiere con urgencia el País.

### ***La asociación de los tecnólogos***

Los tecnólogos se han preocupado también por unir sus esfuerzos, en pro de la consolidación de su profesión.

Antar es la Asociación Nacional de Tecnología en Administración Municipal y de Administradores Públicos Municipales y Regionales.

Esta asociación tiene un carácter de tipo federativo, que agrupa 22 asociaciones en todo el país.

Hay 35 alcaldes, 2 congresistas suplentes, un exgobernador, 6 diputados y varios secretarios de despacho y concejales preparados en estos programas. El mejor alcalde de ciudades intermedias en 1990 y los mejores alcaldes de Meta y Risaralda en algún período pasado fueron también egresados de estos programas de la ESAP.

### ***Otras agremiaciones de egresados***

Además de las anteriores, se han organizado otras agremiaciones de egresados en diferentes regiones del país.

## **6.3 Sistema de Formación Tecnológica. Educación Abierta y a Distancia**

Teniendo en cuenta las modalidades de educación superior previstas en el Decreto Ley 80 de 1980, la Escuela, además de la formación universitaria, estableció la formación tecnológica a partir de 1982, con un programa presencial en la ciudad de Medellín en Tecnología en Administración Municipal y, posteriormente, en programación a distancia desde 1983 en las regionales de Antioquia, Meta, Atlántico, Cauca, Nariño, Risaralda, Santander.

La ejecución del programa de Tecnología en Administración Municipal se inició con dos modalidades de formación:

- a. Tecnología en Administración Financiera y Contable.
- b. Tecnología en Desarrollo Administrativo.

Cada una de las modalidades anteriores compuestas de ocho períodos académicos de 16 semanas aproximadamente; los primeros tres (3) períodos básicos para las modalidades y los demás específicos para cada modalidad. Cada período conformado por cuatro asignaturas.

El modelo de educación abierta y a distancia se inició con criterio descentralizado comprometiendo en el mismo a todas las direcciones regionales de la Escuela, mediante una coordinación general de la sede central, con miras a su implantación gradual en diversas zonas del país según las condiciones imperantes en cada zona seleccionada. La ejecución del programa se realizaba mediante la creación de los Centros Regionales de Educación a Distancia (Cread), los cuales promovían la constitución de centros locales bajo la modalidad de Círculos de Participación Académica y Social (Cipas). La cobertura inicial del programa se previó en 33 Cread,

meta que fue superada, ya que a partir del segundo semestre de 1986 funcionaban 47 Cread, ubicados estratégicamente en todo el territorio nacional, y el programa contaba con un total de 3476 alumnos distribuidos en las direcciones regionales de Antioquia, Atlántico, Cauca, Meta, Nariño, Risaralda, Santander, Tolima y Valle.

Con el fin de dar una mayor respuesta a los programas de la Escuela en el fortalecimiento administrativo municipal, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 77 de 1987, autorizó al Consejo Directivo de la Entidad para transformar los Centros Regionales de Educación a Distancia (Cread) en Centros Regionales para la Administración Pública (Creap). A partir de este año, el programa de educación abierta y a distancia se fortaleció en los aspectos administrativos y académicos; desde el punto de vista administrativo, mediante un proceso de reestructuración orgánica de la ESAP, el programa adquirió la categoría de Departamento de Estudios Superiores adscrito a la Subdirección de Programas Regionales; desde el punto de vista académico, se continuó con la producción de material autoformativo, ejecutando la revisión de contenidos y adaptación didáctica de los módulos de Administración Pública, Análisis de Estados Financieros, Presupuesto Municipal, Técnicas de Dirección, Teoría y Análisis de Sistemas. En este proceso se elaboraron proyectos de reglamento académico y de procedimientos de inscripción, matrícula, registro y control para el programa de Tecnología en Administración Municipal. Desde su iniciación hasta la fecha, se han formado muchos tecnólogos en Administración Municipal y en Administración Urbana y Regional.

## 6.4 La Facultad de Pregrados

La Facultad de Pregrados es una de las unidades misionales de la actual Subdirección Académica, prevista en el Decreto 219 de 2004, que establece la estructura interna de la ESAP. Corresponde a la Facultad de Pregrado cumplir las siguientes funciones:

- Contribuir en el diseño de líneas de investigación sobre los problemas propios del Estado y de la administración pública.
- Controlar y evaluar el cumplimiento de los reglamentos institucionales que regulan el ejercicio de su labor.
- Conceptuar sobre los aspectos académicos que le correspondan o que sean sometidos a su consideración.
- Ejecutar los planes de estudios de pregrado adoptado por las autoridades competentes de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

- Adelantar investigación sistemática que permita modificar los planes de estudio de acuerdo con las necesidades del entorno.
- Planear, coordinar y evaluar el desarrollo de las políticas y planes de formación profesional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Coordinar, supervisar y evaluar con criterios de excelencia académica, el funcionamiento de los programas curriculares que imparten formación profesional.
- Coordinar la interacción de los programas académicos de formación con los demás programas que desarrollan funciones misionales y con las unidades de apoyo a la academia.
- Conocer y decidir sobre problemas académico-administrativos, en primera instancia, surgidos en desarrollo de la función institucional de formación.
- Planear, coordinar y evaluar el desempeño profesional del personal docente y administrativo de las unidades académicas adscritas a ella.
- Organizar, ejecutar y controlar los procesos de selección, matrícula y grado de los estudiantes
- Cumplir y hacer cumplir las políticas académicas trazadas por los órganos directivos de la Entidad.
- Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

## **6.5 Sistema de la formación avanzada o de posgrado**

La formación avanzada consolidada en el sistema educativo de la Escuela desde 1961 ha contribuido de manera efectiva al cumplimiento de la misión institucional, mediante la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y disciplinas relacionadas con los distintos campos de la administración. Veamos:

### **6.5.1 El Instituto de Administración General**

Nació por el Acuerdo n.º 2 del 17 de enero de 1962 como una de las unidades docentes de la Escuela, con el propósito de formar en ciencias y técnicas de la Administración Pública, a los altos funcionarios del Estado con títulos universitarios y experiencia de gobierno. Con innegable eficiencia, respondió el instituto adoptando un plan de estudios modernos para



esa época, permitiendo ofrecer especializaciones avanzadas, mediante la elaboración de métodos de trabajo, de enseñanza y guías de cátedra apropiadas para el tipo de tareas individualizadas que requerían dichos cursos de posgrado. Congregó profesionales eminentes y un alumnado que hizo honor del país; produjo un valiosísimo material de enseñanza sobre temas no explorados en Colombia anteriormente y que fueron utilizados por otras universidades del país.

### **6.5.2 El Instituto de Administración Social**

Surgió en los inicios de la Escuela como un programa de especialización en programas del desarrollo social, como la reforma agraria, la acción comunal, la rehabilitación de menores. Al respecto, el instituto desarrolló tareas pioneras que generaron impacto en la administración colombiana. El instituto tuvo como uno de sus ilustres profesores al decano del mismo, reverendo padre Camilo Torres, quien también fuera profesor de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional; tras su retiro, desaparece el instituto y los esfuerzos se concentran a robustecer el Instituto de Administración General.

### **6.5.3 El Instituto de Estudios Internacionales**

La creación del Instituto de Estudios Internacionales, hecha por ley, respondía a innegables demandas de Colombia en la época. Se trataba de organizar un centro de estudios que estimulara la investigación y el examen de los asuntos internacionales; de la situación de Colombia dentro del marco latinoamericano y mundial; del desarrollo del derecho internacional y de sus ciencias afines; de la organización internacional y de sus implicaciones políticas, culturales, sociales, económicas y comerciales; del fenómeno característico de la época que, conjuntamente con la nueva era, presenciaba una integración y una interacción, cada vez más intensa entre las naciones. La constitución por parte de la Escuela de un núcleo de profesores y estudiantes avanzados para el examen documentado de estos temas constituyó un estímulo permanente para el pensamiento colombiano.

El instituto inició labores el 23 de enero de 1961, en el edificio del Ministerio de Relaciones Exteriores, en ese entonces Palacio de Nariño; en marzo de 1961, ocupó el tercer piso del Edificio que constituyó la primera sede de la Escuela en la carrera 7.<sup>a</sup> n.º 6-54 de la ciudad de Bogotá.

#### **6.5.4 Instituto de Especialización en Ciencias Administrativas (IECA)**

Al Instituto de Administración General por Acuerdo 005 de 1967, emanado del Consejo Directivo de la Escuela, se le cambió la denominación por el de Instituto de Especialización en Ciencias Administrativas (IECA). Para la realización de sus objetivos, el IECA adoptó un plan de trabajo que comprendía la formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios mediante la ejecución de programas denominados programas tipo, así:

- Programa Tipo A (PTA). Cursos post-graduados de especialización en ciencias administrativas, conducentes al título de magíster.
- Programa Tipo B (PTB). Seminarios sobre problemas de administración y manejo para funcionarios de alto nivel.
- Programa Tipo C (PTC). Cursos de adiestramiento en dirección y manejo para funcionarios con funciones de jefatura.
- Programas Tipo D (PTD). Cursos especializados para funcionarios con funciones comunes a todos los organismos públicos.
- Programa Tipo E (PTE). Cursos para personal de nivel medio con funciones técnicas.
- Programas Tipo E-i (PTE-i). Adiestramiento para instructores.

Los anteriores programas se ofrecían a funcionarios de los organismos públicos nacionales, departamentales y municipales.

El programa de magíster (PTA) se inició por Acuerdo 60 de 1964; era ofrecido a profesionales que habían terminado una carrera universitaria y que deseaban especializarse en ciencias administrativas en una de las siguientes áreas:

- Administración Económico-Financiera
- Administración de Servicios Sociales
- Administración Local

Hasta 1970, se habían desarrollado o iniciado catorce (14) programas de estudios avanzados, en las áreas de administración general, administración económico financiera, planeación y programación del desarrollo, administración del bienestar social y administración tributaria, y habían terminado dichos cursos 156 profesionales.

### 6.5.5 La Unidad de Posgrado

A partir del Acuerdo 006 de 1969, los programas de posgrado son desarrollados por la Unidad de Posgrado dependiente de la Subdirección Académica. Dichos programas se integran en dos (2) áreas: una que podría llamarse de especialización propiamente dicha, constituida por materias destinadas a perfeccionar y profundizar los conocimientos específicos según el programa de que se trate, y otra área compuesta por materias de complementación académica, tendiente a dar al estudiante un mejor equilibrio en su formación y otras herramientas suplementarias para la aplicación de los conocimientos de la propia especialización.

Entre 1970 y 1974, se realizaron cursos de especialización en administración económico-financiera, administración general, administración y planeación urbana y regional, administración tributaria, administración del bienestar social y administración pública general. Algunos de estos cursos fueron desarrollados en Popayán y Barranquilla con la colaboración de las universidades del Cauca y del Atlántico.

Durante estos cuatro años, los programas de posgrado buscaban profundizar el conocimiento de los funcionarios públicos en áreas específicas de la administración dotándolos de una visión integral del Estado que les permitiera apreciar las interrelaciones institucionales e integrar todos estos elementos en una doctrina administrativa al servicio de un propósito nacional.

En el citado cuatrienio (1970-1974), se fortaleció la descentralización de los cursos permitiendo a los empleados las distintas regiones del país mejorar y perfeccionar sus conocimientos en las ciencias administrativas, específicamente en las áreas de administración señaladas anteriormente.

En el cuatrienio comprendido ente 1974 y 1978, se realizaron cursos en Formulación y Evaluación de Proyectos, en colaboración con la OEA; cursos superiores de Administración Pública, en colaboración con las Naciones Unidas; curso superior de Administración y Planeación Urbana y Regional.

Terminación de los cursos de magister en Administración Pública y de Administración y Planeación Urbana y Regional.

Así mismo, se colaboró con la Escuela Superior de Guerra, en los cursos de Estado Mayor (CEM), Altos Estudios Militares (CAEM) e Información Militar (CIM) en las materias relacionadas con la administración y organización del Estado colombiano.

### **6.5.6 La Subdirección de Posgrado mediante el Acuerdo 013 de 1978**

El Consejo Directivo al adoptar una nueva estructura orgánica para la institución creó la Subdirección de Posgrado, dependencia que se encargaría de elaborar los programas para la realización de cursos regulares a nivel avanzado y señalar las pautas a seguir en el desarrollo de los programas de estudio.

La Subdirección desarrolló desde 1978 hasta 1986, cursos en las áreas de Administración Pública, administración y planeación urbana y regional, formulación y evaluación de proyectos, altos estudios militares, análisis económico de proyectos, metodología de la investigación, finanzas públicas, proyectos de desarrollo (Prodes), gestión pública.

Durante este período, se institucionalizaron los programas de posgrado al expedirse por parte del Icfes los respectivos acuerdos que autorizaron el funcionamiento de estos.

Además, se cumplieron las funciones de coordinación de los programas de asistencia técnica internacional del Gobierno francés, las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

### **6.5.7 Los posgrados a partir de la Facultad de Estudios Avanzados**

La Facultad de Estudios Avanzados se crea con el Decreto 674 de 1978, que aprobó una nueva reforma a la organización interna de la Escuela.

A partir de ese año, se realizaron los siguientes cursos de posgrado:

- Maestría en Administración Pública.
- Especialización en Gestión Pública (presencial y semipresencial).
- Especialización en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional.
- Especialización en Finanzas Públicas.
- Especialización en Proyectos de Desarrollo (Presencial y Semipresencial).
- Especialización en Derechos Humanos, realizada por el Instituto de Derechos Humanos “Guillermo Cano”.
- Especialización en Gerencia Social.

La modalidad semipresencial se logró gracias a convenios con universidades regionales, lo cual contribuyó al desarrollo del talento humano para el mejoramiento de la gestión pública en el nivel territorial.

### 6.5.8 La Facultad de Posgrados

La Facultad de Posgrados está prevista en el Decreto 219 de 2004 que contiene la estructura interna vigente de la ESAP, como una unidad misional que hace parte de la Subdirección Académica.

Conforme al artículo 21 del citado decreto, corresponde a la Facultad de Posgrados cumplir las siguientes funciones:

- Contribuir en el diseño de líneas de investigación sobre los problemas propios del Estado y de la Administración Pública.
- Controlar y evaluar el cumplimiento de los reglamentos institucionales que regulan en ejercicio de su labor.
- Conceptuar sobre los aspectos académicos que le correspondan o que sean sometidos a su consideración.
- Organizar, ejecutar y controlar los programas académicos de formación avanzada que imparta la Escuela.
- Evaluar los planes de estudio y los contenidos temáticos de los programas de posgrado y proponer las recomendaciones que permitan dar respuesta a las necesidades del entorno.
- Desarrollar programas de especialización, maestría y doctorado.
- Hacer cumplir los reglamentos vigentes en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Cumplir las políticas académicas trazadas por los órganos directivos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Organizar, ejecutar y controlar los procesos de selección, matrícula y grado de los estudiantes.
- Organizar, controlar y evaluar las actividades académicas desarrolladas por los docentes y estudiantes vinculados a los diferentes programas académicos.
- Desarrollar los procesos administrativos atinentes al funcionamiento de la facultad.
- Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.
- Los aspectos relacionados con los programas curriculares de la Facultad de Posgrados en sus diferentes áreas se comentan en el capítulo XVI de este libro.

## 6.6 Sistema de adiestramiento y capacitación

### 6.6.1 Los antecedentes

El adiestramiento a los servidores del Estado es parte del objetivo misional de la Escuela Superior de Administración Pública desde su creación y organización.

En 1961 la Unidad de Adiestramiento comenzó a operar, habiendo realizado en dicho año, cursos para 564 funcionarios.

### 6.6.2 La evolución del adiestramiento

Durante los primeros cinco años de funcionamiento (1961-1966), en su tarea de adiestramiento de funcionarios en servicio, la ESAP se planteó cómo lograr, en breve término, un mejoramiento en las técnicas de oficios específicos y al propio tiempo obtener una mayor motivación ética y profesional de los funcionarios en servicio. Se trataba de ofrecer a funcionarios veteranos nuevas concepciones y procedimientos para mejorar la eficiencia del trabajo. Durante este período, la ESAP, en cooperación con el Departamento Administrativo del Servicio Civil, organizó servicios y adoptó procedimientos para analizar las funciones básicas de los empleos específicos, y, partiendo de este análisis, elaboró programas prácticos que permitieran incrementar la eficiencia del trabajo.

Entre 1961 y 1966, se impartió adiestramiento a un total de 3171 funcionarios en servicio, así:

Año:	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Funcionarios:	564	748	746	289	590	234

Dichos cursos de adiestramiento se orientaron a funcionarios departamentales y municipales; funcionarios de ministerios y departamentos administrativos, y a funcionarios públicos en general. Su contenido versaba sobre:

1. Presupuesto
2. Organización y métodos
3. Estadística
4. Procedimiento gubernativo y derecho de petición
5. (Decreto Ley 2733 de 1959)
6. Administración de oficinas

7. Procedimiento administrativo
8. Administración de la educación
9. Administración general
10. Jefatura y supervisión
11. Manejo de oficinas
12. Procedimiento policivo distrital
13. Administración general

Como bien puede apreciarse, con estos cursos se empezaba a generar en Colombia una cultura administrativa y de gestión pública.

De igual forma, entre 1962 y 1966, a través del Instituto de Administración Social (1962-1965), y el Instituto de Administración y Planeación del Desarrollo Colombiano (1966), se realizaron 91 cursos de adiestramiento y capacitación para 3721 alumnos. La formación en el campo de la administración conocida por aquella época como “Administración del Desarrollo” era un tema que estaba en plena efervescencia en las naciones del tercer mundo; de acuerdo con la concepción del Estado, se consideraba que la formación del hombre y el mejoramiento de sus condiciones de vida debían ser objeto de la directa y prioritaria acción del Gobierno. Surgen así, en las naciones en proceso de desarrollo, líneas de frontera que plantean desafíos a la administración pública. El tema del planeamiento económico y social y su incorporación a la mentalidad y a la conducta del estamento administrativo ofrecía un reto a la Escuela Superior de Administración Pública.

La preparación del personal para ciertos programas de avanzada en el campo social, como la reforma agraria, la acción comunal, la rehabilitación de menores, eran problemas específicos que los países en vías de desarrollo debían abocar, de acuerdo con sus propias realidades y Colombia no fue ajena a este reto, ya que la ESAP, mediante estos dos institutos, dio respuestas positivas sobre el particular.

### **6.6.3 El adiestramiento en el Acuerdo 006 de 1969**

El Acuerdo 006 de 1969 del Consejo Directivo, al determinar la organización interna de la ESAP, crea como una de sus unidades fundamentales dependiente de la Dirección, la Subdirección de Adiestramiento y le asigna como funciones:

- Preparar y mantener actualizados los planes y programas que desarrolle la Escuela para el adiestramiento de los empleados públicos a nivel nacional, regional y local.

- Proyectar y realizar cursos para empleados públicos que deban presentarse a concursos y obtener ascensos en la carrera administrativa.
- Realizar, supervisar y evaluar los programas a su cargo.
- Preparar calendario de actividades.
- Preparar para concepto del Consejo Académico proyectos de reglamentos académicos y docentes.
- Investigar sobre necesidades de ampliación y realización de cursos.

**La Escuela Superior de Administración Pública y  
La Sociedad Económica de Amigos del País,**  
INVITAN:  
A la conferencia que dictará hoy jueves, 19 de septiembre, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor CARLOS SANZ DE SANTAMARÍA, sobre el siguiente tema: "PROBLEMAS ECONÓMICOS DE ACTUALIDAD".  
Hora: 8:00 p. m. Carrera 7ª N° 6-54. Piso 2º

**La Escuela Superior de Administración Pública  
y la Sociedad Económica de Amigos del País**  
I N V I T A N :  
A los Cursos Libres y Conferencias siguientes:  
**Miércoles 18, 6 p.m. - El poder y los medios modernos de comunicación y propaganda.**  
Prof. George Burdeau, de la Universidad de París. — (Piso 2º).  
**Comercio Internacional. - La Balanza de Pagos.**  
Prof. M. Moret, de la Universidad de Caen. — (Piso 13º).  
**Seguridad Social. - Accidentes de Trabajo.**  
J. Belleteau, Inspector General de la Seguridad Social, Francia. (Piso 12º).  
**Jueves 19, 6 p.m. - Temas Económicos de Actualidad.**  
Dr. Carlos Sans de Santamaría, Ministro de Hacienda y Crédito Público. — (Piso 2º).  
**Viernes 20, 7 p.m. - Comercio Internacional. Régimen Monetario y Aduanero.**  
Prof. M. Moret, de la Universidad de Caen. — (Piso 13º).  
**ESAP - Carrera 7ª N° 6-54.**

La ESAP le toma el pulso a la economía (hoy como hace 35 años).

#### 6.6.4 El adiestramiento de funcionarios públicos entre 1970 y 1978

El gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero dio especial importancia al mejoramiento de la Administración Pública a través de la capacitación de los funcionarios al servicio del Estado. Durante este período, fue director de la ESAP el Dr. Hernán Peñaloza Castro, quien tuvo todo el apoyo presidencial para el efecto, así como también lo obtuvo del Departamento



Administrativo del Servicio Civil, en ese cuatrienio a cargo de la Dra. Carmena Arana de Ramírez, quien fuera posteriormente también secretaria de Administración Pública de la administración Turbay Ayala.

Sea la oportunidad para destacar que durante la gestión de la Dra. Carmena Arana de Ramírez se expidió el Decreto 1950 de 1973 que desarrolló toda la temática del régimen jurídico del empleado público, y también los decretos leyes 1912 y 2554 de ese año, que unificaron el régimen salarial, antes disperso, de los organismos de la Rama Ejecutiva del poder público.

Por conducto del Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública y la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República, en desarrollo de las normas legales pertinentes, el Gobierno nacional fijó las políticas generales de adiestramiento para el personal de la Administración Pública contenidas en los siguientes puntos básicos:

1. Objetivos generales de adiestramiento
2. Organización y funciones básicas de adiestramiento
3. Funciones de adiestramiento de los ministerios, departamentos, establecimientos públicos y demás organismos oficiales
4. Personal que debe recibir adiestramiento
5. Planes y programas de adiestramiento
6. Disposiciones transitorias

Mediante circular de diciembre de 1970, dirigida por el presidente de la República a los ministros, jefes de departamentos administrativos, superintendentes, gerentes, directores o presidentes de entidades descentralizadas, gobernadores y alcaldes, les remitía el documento contentivo de dichas políticas y a la vez anunciaba el “Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas” que se desarrollaría en cumplimiento de dichas políticas.

Al resaltar la importancia del adiestramiento, señalaba el presidente Pastrana en la referida circular:

Siempre he considerado que el éxito de un programa de gobierno depende en gran parte de la calidad y preparación de las personas encargadas de desarrollarlo en todos los niveles de la Administración Pública, circunstancia por la cual reiteradamente expuse mi propósito de lograr el intensivo adiestramiento de los empleados públicos<sup>1</sup>.

1 *Las políticas del Gobierno nacional para el adiestramiento de empleados públicos.* Presidencia de la República, 1971.

### 6.6.5 El Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas

Con fundamento en las políticas generales de adiestramiento formuladas por el Gobierno nacional, el Departamento Administrativo del Servicio Civil bajo la jefatura de la Dra. Carmenza Arana de Ramírez, la Escuela Superior de Administración Pública dirigida por el Dr. Hernán Peñaloza Castro y la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública bajo la orientación del Dr. Pedro Pablo Morcillo, prepararon el Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas<sup>2</sup>, que el Gobierno nacional realizaría en el periodo comprendido entre enero de 1971 y diciembre de 1972. El documento inicial elaborado por estos organismos define y establece: objetivos y alcance del plan; organismos ejecutores; la estrategia de ejecución; programa de adiestramiento, subprogramas y proyectos; preparación del material didáctico; programa de investigación; costos estimados; y anexos sobre: investigación de necesidades de adiestramiento, regiones y ciudades, sedes para el adiestramiento y red básica general para la ejecución del plan.

De acuerdo con el documento que contenía dicho plan, este se orientaba al adiestramiento de funcionarios de los niveles medio superior y técnico asesor de la Administración Pública, niveles indicados como prioritarios. Se señala a la Escuela Superior de Administración Pública como entidad encargada de su ejecución. Sirvieron de base para la elaboración del plan, entre otros documentos, la investigación de necesidades de adiestramiento en la Administración Pública Nacional realizada por la Misión de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la *Fundación Getulio Vargas* del Brasil que bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo, prestaba asistencia técnica al Departamento Administrativo del Servicio Civil y a la Escuela Superior de Administración Pública (Programa BID-EIAP / DASC-ESAP).

En el plan se resaltaban las características nuevas a la acción que tradicionalmente se venía dando en el campo de adiestramiento, especialmente en lo referente al ámbito de aplicación y a sus metas cuantitativas y cualitativas dado que se ejecutaría en forma descentralizada previendo la organización de unidades regionales distribuidas estratégicamente, y en forma masiva por cuanto se proyectaba para 22 680 funcionarios que comprendían el 9.2 % de los empleados públicos existentes en esa época.

Pudimos obtener la información sobre este plan, así como una importante documentación sobre el periodo, gracias a la generosa colaboración

.....  
2 *Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas*. Departamento Administrativo del Servicio Civil, ESAP y Soiap, 1971.

del Dr. Luis Asdrúbal Arcila, quien fuera justamente subdirector de Adiestramiento para esas calendas.

Abogado, especializado en París en desarrollo económico, el Dr. Arcila se desempeñó posteriormente como un destacado consultor internacional particularmente en la Organización Panamericana de la Salud, y estuvo muy atento a colaborar con nuestro trabajo.

#### **a) *Objetivos***

Con la capacitación de los funcionarios públicos, mediante el Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas, se pretendía mejorar en ellos sus conocimientos y habilidades, orientar sus valores, intereses y actividades hacia el cabal desempeño de las funciones que les corresponden, y desarrollar sus aptitudes con miras al cumplimiento de funciones de mayor complejidad o de superior jerarquía, especialmente por el conocimiento y manejo de las técnicas administrativas que llevan a una mayor eficiencia en el proceso de desarrollo.

Como consecuencia, se señalaba la contribución del plan a la modernización, perfeccionamiento y agilización de la Administración Pública, a fin de alcanzar máxima eficacia en la acción gubernamental, y se buscaba fortalecer y perfeccionar la carrera administrativa, para cuyo efecto los cursos que se aprobaran se tendrían en cuenta en los procesos de selección y de ascenso.

#### **b) *Metas***

El Plan General de Adiestramiento fue diseñado para ser ejecutado en dos años, y así capacitar aproximadamente a 22 680 funcionarios. Estaba integrado por 4 programas, 19 subprogramas y 67 proyectos.

#### **c) *Costos***

La ejecución del plan tenía un costo aproximado de \$42.4 millones de pesos en el momento de su preparación. Dicho costo incluía, además de la realización de los cursos, el financiamiento del personal técnico, funcionamiento de oficinas regionales, investigaciones, muebles, equipo y demás gastos generales.

#### **d) *Ejecución***

Durante el primer semestre de 1971 se cumplió con la importantísima labor de montar la infraestructura del plan especialmente en lo referente a la

financiación económica, vinculación y capacitación del personal técnico necesario, a la preparación de material didáctico y contenido de los cursos.

Durante el segundo semestre del mismo año, se inició la ejecución del plan en forma descentralizada mediante el funcionamiento de nueve (9) unidades *regionales* de la ESAP con sede en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué, Manizales, Medellín y Pasto.

A través de las 9 unidades regionales y dentro de las 11 áreas específicas que integraban el plan, durante la ejecución de este, se dictaron buena parte de los cursos previstos para funcionarios, parte de los cuales se realizaron en ciudades distintas de las sedes regionales.

La organización administrativa para el Plan de Adiestramiento en Técnicas Administrativas estaba conformada por:

1. Un Comité de Evaluación del Plan, integrado por: la jefa del Departamento Administrativo del Servicio Civil, doctora Carmenza Arana de Ramírez; el director de la Escuela Superior de Administración Pública, Dr. Hernán Peñaloza Castro y el secretario de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República, Dr. Pedro Pablo Morcillo.
2. La Subdirección de Adiestramiento, siendo titular de esta el Dr. Luis Asdrúbal Arcila, y la cual se conformaba por:
  - 2.1 La Secretaría Ejecutiva
  - 2.2 Las jefaturas de área
  - 2.3 9 Unidades regionales
  - 2.4 Documentación
  - 2.5 Ayudas pedagógicas

Desde su origen, el Plan contó con la asistencia técnica internacional del Banco Interamericano de Desarrollo por intermedio de una Misión de la Escuela Interamericana de Administración Pública del Brasil, misión que inició la primera etapa en 1968 en las áreas de entrenamiento para la reforma administrativa y como resultado se produjo el Plan Nacional de Adiestramiento; durante la segunda etapa iniciada en 1972, para la ejecución del plan, la Misión colaboró desarrollando las áreas de administración general, administración de proyectos, administración presupuestal y fiscal y administración local.

El plan contó con el material didáctico y de ayudas audiovisuales para asegurar la calidad de los cursos. Así mismo, se realizaron publicaciones periódicas como *Apuntes Administrativos* y *Adiestramiento*, revistas estas orientadoras en metodología y sistema de adiestramiento.

### 6.6.6 La capacitación entre 1971 y 1978

Entre 1971 y 1977 se dictaron 3164 cursos de adiestramiento para 68 181 funcionarios, a través de las regionales de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué, Manizales, Medellín, Pasto y el nivel central de adiestramiento. Dichos cursos correspondieron a las siguientes áreas:

- Sistema de dirección
- Administración de personal
- Planeamiento y administración de proyectos
- Racionalización administrativa
- Administración presupuestaria y financiera
- Administración de materiales
- Organización legal y administrativa del municipio
- Administración tributaria
- Derecho constitucional y administrativo
- Administración educativa
- Administración del desarrollo municipal
- Orientación al servicio
- Varios

Entre 1975 y 1978, una de las nuevas modalidades del adiestramiento la constituyó el adiestramiento en el lugar para el municipio. Este programa se inició en mayo de 1975, beneficiando a municipios de los departamentos de Bolívar, Santander, Boyacá, Meta, Cauca, Valle del Cauca, Nariño y los Territorios Nacionales.

### 6.6.7 La capacitación para promotores de desarrollo rural

Como bien lo señala el profesor Joaquín Duque:

Durante la década del setenta, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, inició una serie de estudios sobre el sector agropecuario, que permitieron reconocer una multitud de organismos estables que empleaban una gran cantidad de funcionarios públicos en los planes de la reforma agraria, salud, vivienda, capacitación campesina, etc. Estos funcionarios recibían una rápida capacitación en la respectiva función de la entidad, pero era notoria la desintegración de su práctica de trabajo institucional.

En un programa similar y con planteamientos semejantes, la Fundación Naumann venía adelantando actividades encami-

nadas a ofrecer apoyo económico y asistencia técnica a algunos grupos asociativos urbanos y campesinos. La Fundación Naumann decidió, luego de realizar varios eventos evaluativos a sus proyectos de cooperación en el país, desarrollar un programa de capacitación para Promotores Rurales y solicitó una contraparte nacional para que, dadas las condiciones de ambas entidades, encontraran bases concretas de cooperación.

El programa de capacitación para Promotores Rurales, resultó de la necesidad de impulsar la formación de funcionarios públicos que adelantaran labores en contacto directo con las comunidades campesinas, a fin de que obtuvieran elementos teóricos y prácticos para poder desarrollar estas tareas de manera integral y por consiguiente más eficaz, teniendo como objetivo el mejoramiento de las condiciones de existencia del campesinado.

Con el objetivo de definir la institución nacional que conjuntamente con ella desarrollara el proyecto, la Fundación inició una tarea informativa para instituciones que podrían llegar a beneficiarse del programa. A partir de 1975 se efectuaron varios seminarios encaminados a lograr una metodología de trabajo para Promotores Rurales, se efectuó un diagnóstico de capacitación de los mismos y se creó un centro de capacitación para Promotores de Desarrollo Social.

En 1977 se concertó con las potenciales entidades usuarias la Escogencia de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, como contraparte nacional adecuada para la ejecución nacional del programa, por ser la entidad que respondió a las siguientes exigencias:

- a. Tener una estructura administrativa, técnica y docente específicamente diseñada para la capacitación de los funcionarios públicos.
- b. Poseer infraestructura regional adecuada.
- c. Ofrecer una cobertura nacional de sus programas.

El 10 de marzo de 1978 se firmó un convenio a siete años, donde la ESAP, como contraparte nacional, se comprometió a ser la entidad ejecutora del programa, y la Fundación, como contraparte extranjera, se comprometió a ser la entidad asesora y cofinanciadora del mismo.

La realización de varios seminarios sobre problemas relacionados con la capacitación sirvieron para obtener una amplia

información para la elaboración del currículum a aplicar en el desarrollo del programa.

### **6.6.8 La capacitación desde 1978 hasta 1987**

Por Acuerdo 13 de 1978, el Consejo Directivo de la Escuela, al modificar la estructura orgánica de la institución, mantuvo la Subdirección de Adiestramiento creada por Acuerdo 009 de 1969.

Durante el periodo comprendido entre 1978 y 1987, año hasta el cual operó dicha dependencia, la capacitación se desarrolló en conexión con las distintas oficinas que coordinaban esta materia en los diferentes organismos del sector público, logrando importantes resultados, como lo indica el cuadro anexo sobre el balance general del adiestramiento.

Esta etapa del adiestramiento se caracterizó, por:

- La realización de eventos especiales como seminarios para docentes universitarios, funcionarios del sector salud, orientación al servicio público, ciencia política; reforma constitucional, penal, educativa, laboral.
- El programa de capacitación para promotores rurales apoyado por la Fundación Friedrich Nauman de la República Federal de Alemania.

### **6.6.9 La capacitación a partir de 1987**

Al expedirse el Decreto 674 de 1987 para adecuar la estructura orgánica de la ESAP a los lineamientos de la descentralización previstos en el Decreto 77 de 1987, se inicia una nueva etapa de la capacitación al crearse el Departamento de Capacitación dependiente de la subdirección de programas regionales.

A partir de este año la capacitación se orienta a consolidar una cultura política administrativa, dotando a funcionarios de herramientas teóricas y prácticas en los diferentes aspectos de la dirección y gestión de entidades públicas, con énfasis en las metodologías hacia la participación ciudadana, en la administración estatal.

Se acentuó la capacitación para los funcionarios del nivel municipal; su desarrollo institucional; administración presupuestal y financiera administrativa municipal; administración de personal y administración de proyectos.

### **6.6.10 Nuevas responsabilidades de la ESAP en materia de capacitación**

El 28 de junio de 1993, se expidió el Decreto Ley 1221 que rediseñó los objetivos y las modalidades de la capacitación, en los siguientes términos:

*Concepto.* Por capacitación se entiende el conjunto de procesos organizados, tanto formales como informales que prolongan y complementan la educación inicial, a través de los cuales los empleados adquieren conocimientos, desarrollan aptitudes, habilidades y destrezas, mejoran o reorientan sus calificaciones técnicas o profesionales y logran un cambio de actitudes tendientes al desarrollo personal integral, al eficaz desempeño de su cargo, al cumplimiento de la misión institucional y a la prestación de mejores servicios a la comunidad.

*Políticas, planes y programas.* Para preparar el personal que requiere la administración pública, mejorar sus aptitudes, sus conocimientos y facilitar los ascensos, de acuerdo con las necesidades del servicio y el nivel de preparación de los recursos humanos, el Departamento Administrativo de la Función Pública asesora a las entidades que lo soliciten en la formulación de la política, planes y programas de capacitación.

*Ámbito de aplicación.* El presente decreto establece los mecanismos y procedimientos que permitan mejorar los sistemas de capacitación de los empleados que prestan sus servicios en las entidades y organismos a que se refiere la Ley 27 de 1992.

*Objetivos de la capacitación.* La capacitación es una obligación de la administración, uno de los objetivos de la carrera administrativa, un derecho de los empleados y constituye un deber de éstos cuando sea patrocinada y permitida por la administración. Sus objetivos son:

- a) Lograr el mejoramiento de la administración pública y elevar el nivel de eficiencia y eficacia de sus entidades y organismos;
- b) Contribuir a la buena dirección y manejo de los asuntos públicos mediante el perfeccionamiento de habilidades ejecutivas, gerenciales, administrativas y técnico-científicas;
- c) Promover el desarrollo de un recurso humano identificado y comprometido con las políticas, los planes, los programas y los objetivos de cada entidad u organismo estatal.



- d) Impulsar la preparación permanente de los empleados con el fin de elevar sus niveles de satisfacción personal, laboral y asimismo posibilitar su ascenso dentro de la organización.

*Formulación de programas.* La formulación de los planes y programas institucionales de capacitación, se hará por las diferentes entidades y organismos estatales, con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública, con base en la investigación de necesidades y atención a las prioridades.

*Modalidades.* La capacitación de los empleados se desarrollará a través de las siguientes modalidades:

- a) Capacitación basada en cursos: es la que se realiza a través de los eventos tradicionales como cursos, seminarios, simposios, talleres, conferencias, organizados directamente por las entidades o por organismos o agentes externos.
- b) Capacitación basada en la experiencia. Es aquella que reconoce el valor del “Aprendizaje por la Acción” y que se obtiene a través de:
- » Entrenamiento en el puesto: consiste en asignar a un jefe o empleado que conozca los términos y funciones de un determinado cargo para orientar a uno o más empleados.
  - » Rotación de puestos: posibilita a los empleados el conocimiento de las diferentes áreas de trabajo de la entidad y favorece el desarrollo personal e institucional.
  - » Proyectos especiales: orientada a que los empleados o grupos de empleados asuman proyectos temporales, paralelamente con el desempeño de sus empleos.
- c) Capacitación basada en pasantías, visitas e intercambios interinstitucionales: permite a los empleados compartir experiencias y conocimientos laborales con otras entidades u organismos, a través de la observación directa de sus procesos internos, del intercambio en grupo de estudio y demás actividades relacionadas.

*Áreas.* Los planes y programas de capacitación en los organismos públicos deben cubrir las siguientes áreas:

- a) De inducción: contempla la formación del empleado, sobre las funciones generales del Estado y las específicas de su entidad y cargo, a fin de que se comprometa tanto con el servicio público como con su institución.
- b) Misional y técnica: constituida por los programas que afianzan y desarrollan los conocimientos, aptitudes, habilidades y destrezas, directamente relacionados con la razón de ser de cada entidad u organismo público y que permiten el logro de sus objetivos.
- c) De gestión: conformada por los programas dirigidos a desarrollar conocimientos, habilidades y destrezas de orden administrativo, que abarcan desde lo gerencial hasta lo operativo y que son comunes a todas las instituciones públicas.

*Programas.* El diseño y evaluación de los programas de capacitación es responsabilidad de la unidad personal y/o capacitación de cada entidad u organismo, previo diagnóstico de necesidades. En la estructuración de los programas deben tenerse en cuenta las directrices de la política, los planes, las diferentes modalidades y áreas de capacitación, de manera que se beneficie tanto el empleado como la organización.

De acuerdo con las áreas establecidas en el artículo 7° del presente decreto, los principales programas de capacitación al empleado en el área básica son:

- » Orientación al servicio público: este programa se debe ofrecer dentro de los tres (3) primeros meses de vinculación del empleado público a la entidad; es una introducción general a la función pública y al quehacer de las ramas del poder público, como canal directo para la ejecución de las políticas estatales y gubernamentales, encaminado a establecer compromisos o identidad entre él y la administración, resaltando la importancia de su rol como agente de cambio y servidor de la comunidad.
- » Inducción: está encaminada a facilitar la ubicación del empleado en la entidad donde va a prestar sus servicios. Debe orientarse primordialmente a aspectos fundamentales de la institución, procurando que la información recibida le facilite la integración al grupo y a la actividad específica que va a desarrollar en el puesto de trabajo.

- » Reinducción: es aquel que busca renovar el compromiso de quienes laboran en cada entidad, actualizando a los empleados en las políticas y planes gubernamentales y en los planes y programas de la entidad. Debe realizarse con una periodicidad mínima de cuatro (4) años.
- » Los programas de las áreas misional y de apoyo serán determinados por cada organismo. Para su definición y desarrollo las entidades contarán con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública.

*Ejecución.* La ejecución de los planes y programas institucionales de capacitación estará a cargo de cada entidad a través de las instancias designadas para ello. Las entidades podrán ejecutarlas con el apoyo de sus recursos humanos o de otras instituciones; de sus centros de capacitación o de los del sector al cual pertenecen; de la Escuela Superior de Administración Pública; de los establecimientos educativos públicos o privados legalmente aprobados o con personas jurídicas o naturales de reconocida idoneidad.

Parágrafo: Para las realizaciones de las actividades de capacitación los organismos de la administración pública podrán celebrar los convenios o contratos que se requieran.

*Obligaciones de las Entidades.* Corresponde a los organismos y entidades del sector público:

- » Determinar las necesidades de capacitación del personal a su servicio;
- » Formular los planes y programas anuales correspondientes, conforme con la política de gobierno y de cada institución que cubran todos los niveles de empleados;
- » Destinar en el presupuesto los recursos suficientes para programas de capacitación de sus empleados;
- » Determinar los empleados que deban participar en los programas de capacitación y permitirles su asistencia en forma regular;
- » Desarrollar los programas de capacitación, utilizando sistemas adecuados a la naturaleza de las áreas y modalidades establecidas en el presente decreto, al nivel de los participantes y a los objetivos que se pretenda obtener;

- » Evaluar la contribución del empleado capacitado y de los planes y programas de capacitación en la solución de las necesidades institucionales, así como el cumplimiento de los procedimientos relacionados con el diagnóstico, diseño y ejecución de los programas de capacitación; y
- » Presentar los informes que le solicite el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, como organismos de asesoría.

*Obligaciones de los empleados.* En materia de capacitación, el empleado tiene las siguientes obligaciones:

1. Mantener en forma permanente la actitud de superación y el interés por mejorar sus conocimientos, aptitudes, habilidades y destrezas;
2. Comunicar a su jefe inmediato y a la instancia correspondiente, sus necesidades de capacitación para el desempeño eficiente en el cargo y en la entidad;
3. Participar en los programas o eventos de capacitación para los cuales haya sido seleccionado, realizar las prácticas y rendir los informes correspondientes;
4. Aplicar los conocimientos adquiridos para mejorar la prestación del servicio a cargo de la entidad; y
5. Servir de agente capacitador dentro de la entidad o fuera de ella, cuando se requiera.

*Evaluación.* La evaluación de los programas, actividades o eventos de capacitación será una acción permanente y se realizará en términos de proceso, de resultados y de impacto.

La evaluación de los planes y programas estará a cargo de cada entidad con la participación activa de los empleados capacitados.

*Recursos.* En el presupuesto de todo organismo deberá incluirse la partida necesaria para financiar los programas de capacitación del personal a su servicio. Para adelantar las acciones en materia de capacitación, los organismos del Estado, de acuerdo con sus particulares necesidades podrán organizar comités de capacitación.

Los recursos físicos tales como auditorios, aulas, materiales didácticos y equipos requeridos para el desarrollo de los programas de capacitación serán solidaria e interinstitucionalmente compartidos en la medida de la disponibilidad de cada entidad.

*Asesoría y coordinación.* Corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública la asesoría y coordinación de lo dispuesto en el presente decreto con la colaboración de las entidades y organismos públicos.

*De la vigencia.* Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga en lo pertinente a los artículos 32 a 39 del Decreto Ley 2400 de 1968, 171 a 179 del Decreto 1950 de 1973, 1 a 6 y 13 del Decreto 752 de 1984, el Decreto 614 de 1968 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

### **6.6.11 El sistema de capacitación a partir de 1995**

A partir de 1995, con la expedición del Decreto 244 de 1995 que modificó la estructura orgánica, la capacitación se impartió a través del Departamento de Capacitación, las 4 Direcciones Territoriales y los 87 Centros Territoriales de Administración Pública (Cetap) configurándose el sistema de capacitación a través del cual se desarrollaron programas para entidades nacionales y entidades territoriales, en las modalidades presencial semiescolarizada, a distancia y personalizada en el puesto de trabajo.

Para el cumplimiento de los programas, se realizaron eventos de difusión o divulgación, de actualización; eventos especiales, regulares, institucionales, interinstitucionales y de extensión a las entidades públicas.

Se prestó asistencia técnica-administrativa que comprendía un conjunto de actividades metodológicamente organizadas, orientadas a mejorar el desempeño organizacional y la productividad.

Para los municipios, se prestó asesoría de gestión, con el propósito de adecuar la organización y procedimientos de la administración local y responder a los problemas específicos de los funcionarios de estos entes. Dicha actividad se realizaba con estudiantes de último semestre de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, con practicantes de tecnología en administración municipal o con asesores regionales, servicio coordinado por la Dirección Territorial.

## **6.7. La Extensión – Proyección Social**

La extensión comprende los programas de educación permanente, cursos, seminarios y demás, orientados a la difusión de los conocimientos, al intercambio de experiencias así como las actividades de servicio, tendientes a procurar el bienestar general de la comunidad y la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Hoy la extensión es denominada Proyección Social Universitaria y comprende el conjunto de procesos, acciones e interacciones permanentes que realiza la comunidad universitaria con el medio social, a partir de los elementos constitutivos de la formación curricular para la generación de soluciones a las problemáticas surgidas en el Estado, el Gobierno, las organizaciones públicas y las comunidades.

### **6.7.1 Instituto de Derechos Humanos “Guillermo Cano”**

Como respuesta de la ESAP a un diagnóstico ya muy preocupante en Colombia sobre la situación de los derechos humanos, se crea el Instituto Guillermo Cano como unidad administrativa de la ESAP por el Decreto 674 de 1987, e inició sus actividades en julio de 1990. Lleva justamente el nombre de este insigne periodista de *El Espectador*, sacrificado por las balas del narcotráfico, como un homenaje a él, a su familia y a ese diario, con las siguientes funciones:

- Realizar estudios investigativos y otros trabajos científicos orientados hacia la promoción de los derechos humanos.
- Desarrollar un programa permanente de cursos, seminarios, foros y conferencias sobre los derechos humanos.
- Publicar documentos, estudios e informes dirigidos a la divulgación y defensa de los derechos fundamentales.
- Promover el debate y el análisis de los temas y problemas vinculados a la situación de los derechos humanos en Colombia.

### **6.7.2 El Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Alberto Lleras Camargo**

Con la finalidad de fortalecer los vínculos entre asociaciones y organizaciones internacionales que desarrollen temas relacionados con la administración pública, la Dirección General de La ESAP a través del Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Alberto Lleras Camargo, asume la orientación y el manejo de las relaciones exteriores de La ESAP.

Fue transformado en la cátedra Alberto Lleras Camargo, en cuyo gobierno empezó a funcionar realmente la Escuela.

El instituto tuvo como objetivos:

- Atender los asuntos de carácter internacional que la ESAP y las instituciones de la administración pública requieran para su desarrollo interinstitucional y académico, con

criterio de racionalización, eficiencia, eficacia y calidad para la administración pública.

- Desarrollar análisis e investigación sobre temas de la coyuntura internacional y de las relaciones interamericanas que influyen en las decisiones que toman los Estados a través de los funcionarios de la administración pública desde el nivel profesional en aspectos políticos, tecnológicos, sociales y administrativos necesarios en la internacionalización de la economía colombiana y en la modernización del Estado.
- Complementar y fortalecer los diversos programas de formación académica y capacitación que desarrolla la ESAP en sus diversos niveles, en el área internacional a fin de brindar al estudiante una formación integral para su desarrollo profesional y para conocer el entorno internacional que afecta las decisiones de la administración pública y de Estado.
- Apoyar el programa de divulgación de la ESAP, de manera permanente en el área internacional con conferencias, cursos, foros, seminarios y publicaciones.

### 6.7.3 La educación continuada

Son programas de educación continuada los cursos, talleres, foros y seminarios desarrollados sobre aspectos teórico-prácticos o de investigación, propios de la gestión pública, dirigidos a profesionales preferiblemente vinculados al servicio del Estado.

Este programa conduce a la obtención de certificados de asistencia o de participación y no podrán acreditar para la obtención de títulos. Su propósito es actualizar o complementar sus conocimientos, habilidades y destrezas.

Dentro de los cursos y seminarios en este programa se han venido organizando eventos en los siguientes temas:

- Modernización del Estado.
- Carrera administrativa y administración de personal.
- Evaluación económica financiera de proyectos.
- Nuevo ordenamiento financiero territorial.
- Consultoría y preinversión para proyectos de desarrollo.
- La gerencia pública.
- Evaluación económica del impacto ambiental para proyectos de desarrollo.
- Gerencia de los servicios públicos.

#### **6.7.4 Sistema Nacional de Consultarías en Administración Pública (Siscap)**

El Sistema de Consultorios en Administración Pública (Siscap) es un servicio que ofrece la ESAP a los funcionarios públicos y a la ciudadanía en general para consultar inquietudes sobre la administración y manejo de los bienes y servicios públicos.

### **6.8 El Plan Nacional de Formación y Capacitación**

En el año 2001, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 682, adoptó el Plan Nacional de Formación y Capacitación como política orientadora de los programas de formación y capacitación, con el propósito de mejorar el desempeño institucional a través del fortalecimiento de las capacidades: conocimientos, habilidades y actitudes de los servidores públicos, para desempeñar con mayor eficacia y eficiencia sus funciones y responsabilidad.

Teniendo como marco la Constitución Política de 1991, las directrices del Decreto 1567 de 1998 y los principios del Plan Nacional de Desarrollo como eje conductor de las acciones de la Administración Pública, el Plan Nacional de Formación y Capacitación es adoptado con la intención de que trascienda circunstancias coyunturales y se convierta en una de las principales herramientas que soporte los cambios organizacionales y logre el fortalecimiento institucional.

El plan contiene orientaciones estructurales, con una visión de largo plazo, sobre la formación y capacitación que se requieren para alcanzar una gestión pública eficiente y eficaz, incluyendo el mejoramiento de competencias laborales; una gestión pública transparente que permita desarrollar valores y conductas éticas favorables al cumplimiento de los principios que orientan el servicio público; y una gestión pública democrática y participativa que haga énfasis en la formación de actitudes y la adopción de comportamientos que promuevan el reconocimiento del ciudadano como verdadero dueño de lo público.

A la luz del Programa de Renovación de la Administración Pública, para hacer viable el Estado comunitario, con miras a hacer las entidades más efectivas en la prestación del servicio público y en el cumplimiento de sus fines sociales, el Plan Nacional de Formación y Capacitación, debe armonizarse con estas orientaciones y debe ajustar sus lineamientos en consonancia con tales propósitos gubernamentales, trabajando en función de tres directrices prioritarias: un Estado gerencial, un Estado participativo y un Estado más descentralizado.



## **Objetivo general**

Contribuir al fortalecimiento de las capacidades, habilidades, destrezas, conocimientos y competencias de los servidores públicos y las comunidades, en función de un Estado gerencial, participativo y descentralizado, a través de orientaciones generales que guíen el desarrollo de los procesos de capacitación en las entidades públicas.

## **Objetivos específicos**

### ***Estado gerencial***

- Fortalecer el nivel de comprensión de la naturaleza del Estado Social de Derecho y del servicio público, tanto entre los agentes del Estado como entre los ciudadanos.
- Generar, mediante las acciones de formación y capacitación, competencias en los servidores públicos, con el objeto de incrementar la efectividad de las organizaciones estatales.
- Capacitar a los servidores públicos en herramientas de gestión que les permitan adelantar procesos de liderazgo y apropiación de sus obligaciones, con alto sentido de pertenencia y entrega hacia el ciudadano.

### ***Estado participativo***

- Desarrollar actitudes, conocimientos y habilidades en los servidores públicos para facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de la gestión pública.
- Fortalecer en los ciudadanos, agrupaciones y comunidades actitudes, conocimientos y habilidades que les permitan participar en la construcción y organización del Estado.
- Capacitar a los servidores y ciudadanos en el manejo de metodologías e instrumentos que hagan viable un efectivo control de lo público.

### ***Estado descentralizado***

- Capacitar a las autoridades administrativas y servidores públicos sobre el proceso de descentralización territorial, la coordinación interinstitucional, la delegación y desconcentración de competencias y responsabilidades, para el

ejercicio de funciones públicas en los diversos órdenes de la administración pública.

- Contribuir con el mejoramiento de la capacidad de gestión de los entes territoriales, desarrollando las capacidades de los servidores públicos a través de procesos de capacitación.

## 6.9 La capacitación en la actualidad

La capacitación actualmente es desarrollada por el Departamento de Capacitación bajo la dirección de la Subdirección de Proyección Institucional. Dicho departamento es una unidad universitaria que integra académica, científica y administrativamente los avances técnico-científicos, proferidos por los campos del saber administrativo público para ser difundidos, socializados y enseñados a los servidores públicos y a la ciudadanía en general, a partir de planes y programas curriculares de perfeccionamiento y actualización para el desempeño eficaz de los cargos públicos.

Los programas curriculares se organizan por campos del saber administrativo público, denominados núcleos que integran y articulan los objetos de estudio e incorporan actividades conducentes a promover el espíritu investigativo. Dichos núcleos son:

- Núcleo de problemática pública
- Núcleo Estado y poder
- Núcleo desarrollo y gestión territorial
- Núcleo economía de lo público
- Núcleo organizaciones públicas y gestión

# **CAPÍTULO VII.**

## **LA ESCUELA DE ALTO GOBIERNO**

### **7.1 Antecedentes y filosofía**

El programa de la Escuela de Alto Gobierno fue propuesto por el Gobierno nacional bajo la dirección y coordinación de la Escuela Superior de Administración Pública, como instrumento de una política de Estado y gubernamental, a través de la cual se contribuirá a la formación, actualización y capacitación avanzada, de los altos funcionarios de Estado, en las distintas disciplinas y técnicas inherentes a la alta dirección del Estado.

Se trataba de crear en Colombia una adecuada capacidad tecno-política para elevar la eficacia del Gobierno en medio de las complejidades propias de la construcción de la democracia de participación.

La Escuela de Alto Gobierno se gestó como un programa de tipo académico, vinculado a la Dirección Nacional de la ESAP, con el fin de fortalecer la capacidad de liderazgo en alta gerencia y gestión pública, mediante el potenciamiento de las capacidades académicas innovadoras y de liderazgo, en torno a los retos que demanda la gobernabilidad contemporánea, en el marco de la reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública nacional e internacional.

### **7.2 Base institucional del programa**

Teniendo como referencia el marco estratégico de la ESAP, el programa de Escuela de Alto Gobierno tuvo como misión inicial la enseñanza, extensión y divulgación de conocimientos y herramientas innovadoras en alta dirección del Estado, como un enfoque nuevo de la administración pública, en el marco de la modernización y reforma del Estado y de la administración pública, en sus contextos nacional e internacional.

Se previó que la Escuela de Alto Gobierno combinará la extensa experiencia académica y de investigación, derivadas de los programas de formación avanzada existentes en la ESAP, con los más recientes avances de las escuelas y entidades relacionadas con la administración pública y el alto gobierno en el mundo.

### 7.3. Áreas del programa

En lo concerniente a la misión específica del Programa de la Escuela de Alto Gobierno en sus inicios, de ella se derivaban *cuatro grandes áreas* de direccionamiento estratégico (propósitos) relacionados con la enseñanza, extensión y divulgación de un enfoque nuevo e interdisciplinario de la alta gerencia pública:

1. En el marco de las exigencias de eficiencia, competitividad y equidad en el proceso de la inter y transnacionalización en la gestión de los asuntos públicos y las nuevas pautas de la modernización del Estado: difundir y aplicar conocimientos propios de alto nivel, al modelo de las organizaciones públicas colombianas, referente a desarrollos contemporáneos de alta gerencia y gestión pública.
2. Identificar, analizar y experimentar, con nuevas formas de administración las funciones y misiones que deben desempeñar los funcionarios de la alta cúpula del Estado contemporáneo a través de sus agencias, frente a las nuevas configuraciones del mercado y de la sociedad.
3. Aclimatar en Colombia las nuevas relaciones de armonización intergubernamental y de transformación de las organizaciones públicas centrales, de acuerdo con las demandas del nuevo ordenamiento constitucional y las exigencias de la contemporaneidad.
4. Fomentar la constitución de redes de innovación y creación del banco de casos o de experiencias pioneras en alta dirección del Estado en Colombia y América Latina.

### 7.4 Componentes iniciales de la Escuela de Alto Gobierno

La Escuela de Alto Gobierno funcionó como un programa de tipo académico, dependiente de la Dirección Nacional de la ESAP, concebido inicialmente como un programa integral, mediante la conjunción de las funciones de formación, investigación y extensión en los temas y campos pertinentes a la alta dirección del Estado.

Entendiendo, así, el programa de tres subprogramas básicos, interrelacionados entre sí, aunque con independencia relativa:

- El programa de Especialización en Alta Dirección del Estado (educación formal conducente a título de posgrado): enseñanza, actualización y profundización en Alta Dirección

del Estado para altos dirigentes públicos, que estará bajo la supervisión y control de la Decanatura de Posgrados.

- El programa de Formación en Alta Dirección del Estado: con el objeto de desarrollar de forma sistemática, permanente y continuada, el conocimiento sobre el campo de estudio a desarrollar y perfeccionar las capacidades de liderazgo y alta gerencia pública. Este programa se ofrece mediante la modalidad de cursos y seminarios cortos, educación no formal y no escolarizada, pero de profundidad en asuntos contemporáneos y estratégicos para la dirigencia estatal.

El programa permitiría conformar valores agregados en conjunto con los demás subprogramas de la Escuela de Alto Gobierno.

Se ofrecerán cursos y seminarios teniendo en cuenta los contenidos de los módulos del programa de posgrado, además de los temas que, a juicio del Gobierno nacional, deban ser impartidas por la Escuela de Alto Gobierno:

- El programa para la investigación, asesoría y divulgación de temas, conocimientos y casos sobre alta dirección del Estado, permitiría generar sinergias al coordinar, articular y colectivizar los esfuerzos de formación, investigación, difusión y banco de casos exitosos del alto gobierno colombiano, con los de otros países y organizaciones nacionales e internacionales.

## Organización y extensión del programa

El programa de Escuela de Alto Gobierno estaba adscrito a la Dirección Nacional de la ESAP para todos los efectos, y está dirigido por el coordinador de este, quien tiene a su cargo las labores de planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las actividades administrativas y académicas del mismo.

El programa contaría con un coordinador y un comité directivo, entre quienes se dará una interacción permanente, a fin de que los programas y planes de estudio reflejen la mejor correlación entre la teoría y la práctica de la alta dirección del Estado contemporáneo.

El comité Directivo estaba integrado por:

- El director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- El director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

- El ministro de Educación Nacional o su delegado.
- El ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- El director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- El director nacional de la ESAP.

El comité académico Asesor estará integrado por:

- El director nacional de la ESAP.
- El subdirector académico de la ESAP.
- El decano de la Facultad de Posgrados.
- El coordinador de la Escuela de Alto Gobierno.

Los comités tendrían como funciones contribuir con sus aportes en los siguientes campos:

- La actualización del direccionamiento estratégico de la Escuela de Alto Gobierno.
- La divulgación y promoción nacional e internacional de la misma.
- La revisión periódica de los contenidos temáticos, las metodologías, el cuerpo docente y los demás aspectos académicos que contribuyan con sugerencias que permitan el mejoramiento continuo de estos.
- Evaluación anual de la marcha de la Escuela de Alto Gobierno.
- Establecimiento de contactos y relaciones con otras universidades e instituciones nacionales e internacionales.

## **7.5 Instalación oficial de la Escuela de Alto Gobierno**

La puesta en marcha de la Escuela de Alto Gobierno sucedió el 26 de junio de 1997.

### **7.5.1 Discurso del presidente de la República, Dr. Ernesto Samper Pizano**

Dijo así el primer mandatario:

Estoy orgulloso de regresar aquí a la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, que durante 40 años ha preparado profesionales de altísimo nivel, para inaugurar la Escuela de Alto Gobierno, que funcionará bajo la dirección y coordinación de la ESAP.

La Escuela tendrá entre sus alumnos a los *más altos directivos* de las ramas del poder público, quienes recibirán una formación de excelencia en todo lo relativo a la gerencia, la gestión y la toma de decisiones.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la Escuela de Alto Gobierno desarrollará cuatro programas principales: el de Inducción de Alto Gobierno, el de Actualización, el de Acompañamiento al Alto Gobierno y el de Especialización en Alta Dirección del Estado.

El derrotero fundamental de nuestra política de Administración Pública es el del buen Gobierno.

¿Qué es buen Gobierno? Buen Gobierno es transparencia en todos los actos públicos, razón por la cual hemos nombrado una Consejería Presidencial para la Transparencia, aprobado un Estado Anticorrupción que se está aplicando con la Procuraduría General de la Nación y hemos escrito un convenio de lucha contra la inmoralidad administrativa que comenzó a dar sus primeros frutos con la celebración de audiencias públicas en las cuales fueron sancionados algunos funcionarios corruptos del SENA.

Buen Gobierno es desregulación de trámites y obstáculos de relación entre el Estado y el ciudadano, como lo hemos venido haciendo en desarrollo del Decreto Ley 2150 de 1995 o ley anti-trámites, cuando eliminamos más de 150 procedimientos que se habían convertido en fuente de corrupción y dolor de cabeza para los ciudadanos.

Buen Gobierno es control ciudadano de sus instituciones, como hemos venido definiendo al establecer veedurías para la vigilancia de los servicios públicos, de la salud y de la policía en las ciudades.

Buen Gobierno es, también, seguimiento sistemático al comportamiento de los entes territoriales, como se está haciendo a través del Ministerio de Hacienda, con los convenios de desempeño con Departamentos y Municipios para solucionar sus dificultades fiscales y los acuerdos de “sinceramiento presupuestal” que está llevando adelante el DNP con ministerios e institutos descentralizados para hacer más eficientes sus sistemas de administración.

Buen Gobierno es, también, desburocratizar el Estado. Precisamente ese es el sentido de la Ley 344 de 1996, que otorgó facultades al Gobierno Nacional para comenzar a poner orden en la Administración Pública a través de la fusión o liquidación de entidades y dependencias oficiales.

El artículo 30 de la Ley es preciso en señalar que de lo que se trata es de evitar duplicación de funciones y entidades, de reducir los costos de administración del Estado y hacer más eficientes y menos costosos sus resultados.

El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Misión de Reforma al Estado, realizó durante varios meses extensos balances sectoriales que serán puestos a disposición de la opinión pública, en donde se analiza a fondo el papel del Estado en todas sus dependencias, la organización institucional, la capacidad de gestión, la eficiencia del sector público y se formulan recomendaciones de mediano y largo plazo para ahondar en la modernización institucional y la racionalización de la gestión.

La reforma “Eficiencia y transparencia” que hoy mostramos fue presentada ya a consideración de la Comisión de Racionalización del Gasto, a los voceros designados del Congreso de la República y a las centrales de trabajadores del Estado.

La Reforma pretende contribuir a la especialización funcional y misional del Sector Público, de modo tal que las funciones se centralicen y se ejerzan desde las instituciones que tienen ventajas comparativas para hacerlo.

Busca también suprimir las instituciones o dependencias cuyas funciones han quedado rezagadas y que no contribuyen a la asignación de recursos públicos.

No agota, por supuesto, todos los cambios administrativos, pero sí puede considerarse, válidamente, como el primer paso para una transformación profunda del Estado:

- » Para reactivar el movimiento de acción comunal y convertirlo en la pieza central de los procesos participativos ciudadanos, integrado por más de 45 000 Juntas de Acción Comunal, se fusionará la Dirección de Acción Comunal en el Ministerio del Interior con la Dirección y el Fondo de Participación ciudadanos.
- » Se suprimirán siete representaciones diplomáticas y diez consulados. A partir del 1.º de enero del año entrante estas representaciones serán atendidas por encargados de negocios, embajadores concurrentes y cónsules honorarios. Esperamos la comprensión de países amigos sobre esta decisión que obedece estrictamente a necesidades del servicio y a razones fiscales.



- » Manteniendo su unidad administrativa, se separarán las funciones de aduanas e impuestos de la DIAN, nombrando un responsable por cada área, coordinados por un director general y apoyados por el mismo soporte administrativo e informático.
- » Algunos ministerios, como el de Defensa y Medio Ambiente, han iniciado, con la Función Pública, una revisión de la eficiencia de sus plantas internas que será conocida sectorialmente. El Ministerio de Defensa, por ejemplo, ha hecho ya una oferta de reducción del 10% de su planta central interna.
- » La Policía Nacional ha conseguido notables éxitos en la tarea de renovar y purificar sus cuadros. Estos logros han sido posibles gracias al compromiso de su Dirección y utilización de precisas facultades legales. En esas condiciones, la función del Comisionado, con una costosa burocracia de control a su cargo, no se justifica. La Reforma ordena suspenderlo y para atender los reclamos disciplinarios, las quejas ciudadanas y las organizaciones de derechos humanos sobre la conducta de la Policía, se nombrará un veedor presidencial con amplias facultades de investigación. Los recursos que se liberen serán invertidos en la apertura de nuevos cuarteles en municipios que hoy carecen del servicio.
- » Se ordena la supresión definitiva del Instituto de Mercado Agropecuario, la realización de sus activos privilegiando su adquisición por el sector privado agropecuario y el pago inmediato de pensiones e indemnizaciones para sus empleados.
- » Se suprime dentro del marco de prioridades señaladas por la Ley de Turismo, la Corporación Nacional de Turismo, cuyos activos entrarán a engrosar el Fondo de Fomento Turístico para ser invertidos en el apoyo al sector, el desarrollo de campañas de promoción y la facilitación del turismo regional, bajo la orientación del nuevo Viceministro de Turismo.
- » La Compañía Mineralco se fusiona con la Empresa Colombiana de Carbón para concentrar en una sola entidad todas las funciones de promoción y contratación mineras.

- » Se suprime el Instituto de Ciencias Nucleares y Energías Alternativas (INEA). Sus activos, incluido el reactor nuclear, se trasladan a la Universidad Nacional para el desarrollo de actividades investigativas en la materia.
- » Así mismo, se traslada a la Universidad Nacional el Instituto Electrónico de Idiomas.
- » Se suprime y liquida el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos que viene atendiendo el pago de mesadas para 17 500 funcionarios de Colpuertos, en medio de serias dificultades administrativas y cuestionamientos. Se creará una Unidad Administrativa Especial, en el Ministerio de Trabajo, con facultades para conciliar y acordar 22 000 reclamaciones directas y judiciales que ya sobrepasan los \$700 000 millones.
- » Los Fondos de Cofinanciación, empezando por el FIS, se concentrarán en Findeter. La voluntad del Gobierno es reorientar, prioritariamente, estas operaciones de cofinanciación para proyectos de interés local o departamental hacia la condición de complementos no concesionales de operaciones de crédito.
- » El Departamento Administrativo de Cooperativas, Dancoop, será fortalecido y transformado para que se cumpla su importante función de promoción y fomento del sector solidario, mientras que las funciones de inspección y control que hoy cumple serán trasladadas a la Superintendencia Bancaria en lo que se relaciona con la actividad de las Cooperativas que cumplen funciones de intermediación financiera y a la Superintendencia de Sociedades las restantes, con excepción de las cooperativas multiactivas de servicios que cumplen una función de integración social y ciudadana. El control por parte de la Superintendencia Bancaria conferirá a las cooperativas financieras el aval que requieren para avanzar en su tarea de captar y colocar recursos, con plena garantía del Estado, en el competido mercado de capitales.

El Gobierno nacional está empeñado en un proceso de mejoramiento continuo de la administración pública. Esto significa que hacia adelante se proseguirá con la racionalización de diversos organismos del Estado.

Mejoramiento que comienza por simplificar las plantas de personal y verificar que su tamaño se adecue a la implantación de nuevas tecnologías que hacen operar los servicios en forma más ágil y con menos requerimientos de personal. En estructurar sistemas de personal con plantas más profesionalizadas y de mejor desempeño. Y en ser prudentes en la provisión de empleos con criterios técnicos y de acuerdo con una evaluación de las necesidades reales.

En adelante se someterá a un escrutinio eminentemente técnico la provisión de vacantes.

Para garantizar la total transparencia del proceso electoral de gobernadores, alcaldes, diputados y concejales ya iniciado, el Gobierno nacional, en desarrollo de las facultades que le concede la Constitución y la ley, ha tomado la determinación de congelar, desde el primero de julio del año en curso, todas las plantas en los diversos organismos de la Rama Ejecutiva del poder público.

En lo sucesivo, la supervisión sobre posibles autorizaciones serán analizadas técnicamente por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Si el cargo puede ser reemplazado por otro existente, la plaza será anulada.

Estoy seguro de que los gobernadores y alcaldes seguirán este principio que ofrece garantías serias de transparencia a los procesos electorales en marcha.

La Reforma “Transparencia y eficiencia” seguirá adelante.

El Gobierno nacional ha presentado al Congreso de la República un Proyecto de Ley General de Administración, donde además de desarrollar este principio, se establece, por primera vez, un marco general para la gestión pública y se regula un nuevo estatuto de organizaciones propias de la Rama Ejecutiva del poder público. Esta iniciativa es prioritaria con el ánimo de asegurar el desarrollo del mejoramiento continuo de la administración oficial.

Como fórmulas de apoyo a la gestión del Estado, se seguirá profundizando en los estudios de desregulación y simplificación de trámites, en la adopción del plan nacional de formación y capacitación en los estudios y políticas anticorrupción, en la institucionalización de mecanismos efectivos de control social a la gestión pública, en el mejoramiento de la capacidad resolutoria del nivel territorial, en la organización y constitución del Banco de Éxitos de la Administración, en la generación y transferencia de tecnología administrativa e informática, en el monitoreo de los indicadores de desempeño institucional de departamentos y municipios, y en

las políticas de modernización de las estructuras administrativas y la racionalización del sistema de competencias institucionales.

### **7.5.2 Discurso del Dr. Hernando Roa Suárez, director de la ESAP**

Por su parte, el director nacional de la ESAP anotaba, en la inauguración a la que nos referimos:

La concreción del nuevo paradigma de la gestión pública, que implica un cambio paulatino de las entidades del Estado, hacia una cultura de la gestión pública orientada a la calidad humana y a la producción de resultados, lo hemos concretado aquí. La Escuela de Alto Gobierno y su Programa, por sí mismo, lo confirman.

Sabemos bien que la variable científico-tecnológica es la más importante de nuestro tiempo. Por ello hemos construido este espacio de reflexión y acción de lo político-administrativo.

Nuestra Escuela de Alto Gobierno, entonces, ha sido concebida para favorecer la formación de nuevos líderes políticos, capaces de comprometerse con la construcción de una sociedad justa (con estructuras que organicen la igualdad frente al poder); pacífica (con ausencia de violencia abierta y estructural); libre (sin sometimiento a potencia mundial alguna; e interrelacionada con todas las naciones) y con capacidad de institucionalizar un desarrollo sustentable.

Para alcanzar esas posibilidades viables, es necesario que organicemos gobiernos locales, departamentales, regionales y nacionales que sean catalizadores; que naveguen en vez de remar y que sus gobernantes sean emprendedores de acciones que combinen –cuando sea posible– los intereses público y privado.

Necesitamos que nuestros egresados proyecten gobiernos comprometidos con la comunidad; gobiernos con capacidad de decisión y realización de acciones eficaces. Los líderes aquí formados, deben tener la capacidad de dirigir gobiernos competitivos, como lo hemos podido realizar en algunas áreas en nuestro quehacer empresarial público.

Hemos organizado esta Escuela, para que los gobernantes futuros produzcan resultados. Para que, respetando la especificidad de la complejidad colombiana, sigamos siendo innovadores.

Tenemos la esperanza de que los nuevos líderes políticos actuemos al servicio de los usuarios y que respetando nuestras

estructuras democrática, seamos dignos de admiración y gratitud, por estar al servicio de los ciudadanos.

Nuestra Escuela ha sido constituida para que los nuevos gobiernos sean emprendedores y preventivos. Más también, para que continúen contribuyendo a cristalizar eficientemente el proceso de modernización del Estado colombiano. Es decir, de las magníficas realizaciones que hoy tenemos en las áreas de la descentralización; la regionalización; la planificación indicativa y la democratización.

Como aprendices de maestros y estadistas, entrevemos en el horizonte que las características de los gobiernos que acabamos de describir, no serán válidas, si no trabajamos con calidad y en búsqueda continua por ser más.

Por esto es por lo que creemos que debemos descubrir la calidad como acción personal de servir; que es posible descubrir el control, para facilitar la eclosión de la capacidad personal de comprometerse. En fin... pensar en calidad, en términos vigentes, es descubrir un sentido fundamental de nuestra vida. Por ello es que debemos seguir laborando al más alto nivel; superiormente, como una forma de realizarnos como servidores públicos.

Nuestros futuros líderes, emergidos de esta benemérita Escuela, han de ser servidores con sentido de la historia, que se comprometan con la Nación, para que su servicio sea cada vez mejor.

Quienes hemos laborado honrosamente en nuestro Estado, sabemos bien que lo mejor para la administración de las personas, es organizar los sistemas de educación y liderazgo. Por ello hoy es un día de alegría para Colombia, en nuestra incesante labor por servirle, con sentido de grandeza y autenticidad de colombianos.

### **7.5.3 La reforma al Ministerio del Interior: una experiencia de alto gobierno**

La ESAP y su Escuela de Alto Gobierno contribuyeron al diseño y a consolidación del sistema administrativo del Ministerio del Interior.

En efecto, la redefinición del Estado, al igual que la estructura de su organización plasmados en la Constitución de 1991, determinan una nueva forma de relación entre la administración y la sociedad civil. Los principios fundamentales de democracia, participación, pluralismo, descentralización, primacía del interés general, en especial, constituyen reglas de conducta para la gestión articulada al interior de las administraciones y de estas

con la comunidad, para que ambas conjuntamente se orienten al logro de los fines esenciales del modelo de Estado Social de Derecho.

De igual manera, es responsabilidad de las autoridades, en ejercicio de sus competencias y siempre dentro de los marcos normativos, adecuar las formas de gestión en todos los niveles de la administración pública, para garantizar la articulación institucional y la coordinación necesaria tanto en las políticas, como en los planes, estrategias y acciones, a fin de lograr elevados niveles de gobernabilidad.

En julio de 1995, mediante la Ley 199, se creó el Ministerio del Interior y posteriormente en febrero de 1996 por el Decreto 372 se estableció su estructura interna y se determinaron sus funciones.

De igual manera, la ley creó el sistema administrativo del interior como un mecanismo de coordinación entre el Ministerio del Interior y los denominados niveles autónomos de colaboración, integrados por las secretarías de gobierno y las demás entidades y organismos que ejerzan funciones afines a las encomendadas al sector del interior.

Las funciones propias del sistema del interior y de sus integrantes deben desarrollarse bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

El sistema Administrativo del Interior se concibe como el instrumento mediante el cual se articulan las políticas de interés nacional con las del orden territorial y se establecen los mecanismos de coordinación para el cumplimiento, en los diferentes niveles y sectores, de los asuntos encomendados al Ministerio del Interior.

El ámbito de acción lo determina la ley, al señalar que corresponde al ministerio formular y adoptar las políticas en materia de ordenamiento y autonomía territorial; asuntos políticos y democracia participativa; derechos y libertades, orden público y, la convivencia ciudadana; asuntos y derechos de los grupos étnicos; procesos electorales; atención y prevención de desastres, y derechos de autor.

Para hacer operativo el sistema y dotarlo de mayor agilidad y mecanismos de coordinación, fue necesario reagrupar, por afinidad temática, funcional o problemática las responsabilidades reseñadas, en áreas o sistemas especiales:

1. Sistema de derechos humanos y atención a minorías y comunidades étnicas.
2. Sistema de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo institucional.
3. Sistema de desarrollo político, participación y garantías electorales.

4. Sistema de prevención y atención de desastres.
5. Sistema de orden público y convivencia ciudadana.

El sistema administrativo del interior, entonces, puede conceptualizarse como el mecanismo de coordinación mediante el cual se articulan el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, recursos, programas, organismos e instituciones, públicas o privadas, que permiten la aplicación, a todo nivel, de las políticas del sector del interior.

Esta labor estuvo coordinada por el ilustre egresado de la ESAP, Dr. Eduardo Gómez Figueredo.



**Escuela de Alto Gobierno.**

## **7.6 Institucionalización Jurídica de la Escuela de Alto Gobierno**

La Ley 489 de 1998 dictó el Nuevo Estatuto de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública y en el capítulo VII de la misma institucionalizó jurídicamente la Escuela de Alto Gobierno.

Dispuso la Ley 489 de 1998 en el artículo 30:

Establécese como un programa permanente y sistemático, la Escuela de Alto Gobierno, cuyo objeto es impartir la inducción y prestar apoyo a la alta gerencia de la administración pública en el orden nacional.

La Escuela de Alto Gobierno, mediante la utilización de tecnologías de punta, contribuirá a garantizar la unidad de propósitos

de la Administración, el desarrollo de la alta gerencia pública y el intercambio de experiencias en materia administrativa.

El programa Escuela de Alto Gobierno será desarrollado por la Escuela Superior de Administración Pública en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, conforme a la reglamentación que adopte el Gobierno nacional.

*Parágrafo.* El Departamento Nacional de Planeación, a través del organismo encargado de la gestión de la cooperación internacional, brindará apoyo para la canalización de la ayuda internacional en la gestión y ejecución de los programas a cargo de la Escuela de Alto Gobierno.

Así mismo, en el artículo 31 señaló:

Los servidores públicos de los niveles que determine el Gobierno nacional, deberán participar como mínimo, en los programas de inducción de la Escuela de Alto Gobierno, preferentemente antes de tomar posesión del cargo o durante el primer mes de ejercicio de sus funciones.

La Escuela de Alto Gobierno organizará y realizará seminarios de inducción a la administración pública para gobernadores y alcaldes electos a realizarse en el término entre la elección y la posesión de tales mandatarios. La asistencia a estos seminarios es obligatoria como requisito para poder tomar posesión del cargo para el cual haya sido electo.

Los secretarios generales, asistentes, asesores y jefes de división jurídica, administrativa, presupuestal, de tesorería o sus similares de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, y entidades autónomas o descentralizadas de cualquier orden deberán asistir y participar en seminarios de inducción organizados por la Escuela de Alto Gobierno, dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a su posesión.

Los seminarios o cursos a que se refiere este artículo serán diseñados por la Escuela teniendo en cuenta los avances en la ciencia de la administración pública, la reingeniería del gobierno, la calidad y la eficiencia y la atención al cliente interno y externo de la respectiva entidad así como los temas específicos del cargo o de la función que va a desempeñar el funcionario o grupo de funcionarios al cual va dirigido el curso y especialmente sus responsabilidades en el manejo presupues-



tal y financiero de la entidad cuando a ello hay lugar según la naturaleza del cargo.

## 7.7 Recientes Realizaciones

Por intermedio de la capacitación y apoyo a la Alta Gerencia de la Administración Pública Estatal, entendida como un programa permanente y sistemático que propende por la utilización, innovación y difusión de tecnologías administrativas de punta, que contribuye a garantizar la unidad de propósitos de la Administración, la Subdirección de Alto Gobierno según el Informe de Rendición de Cuentas 2002-2006 Sector Función Pública, realiza actividades en cinco áreas básicas:

- Seminarios de inducción para autoridades electas y equipos de Gobierno
- Seminarios de inducción y actualización para la alta gerencia pública
- Diplomados en temas de la administración pública
- Apoyo a municipios
- Eventos sobre temas gerenciales de actualidad

Las temáticas desarrolladas son diseñadas teniendo en cuenta los avances de la ciencia de la administración pública, la reingeniería del gobierno, la ética, la calidad y la eficiencia en la función pública, la necesidad de optimizar la atención al cliente interno y externo de los organismos y la responsabilidad en el manejo del presupuesto público. En igual sentido, en la formulación de las actividades de capacitación encomendadas, se consultan el Plan Nacional de Desarrollo, “Hacia un Estado Comunitario”, y las instrucciones impartidas por la Dirección Nacional, encaminadas hacia el fortalecimiento académico y administrativo de la ESAP, bajo los principios que rigen la función pública.

Las actividades de la Subdirección de Alto Gobierno durante el periodo comprendido entre los años 2002 a 2006 han estado enfocadas al fortalecimiento de las capacidades y competencias de alta gerencia, de las autoridades electas, de los equipos de gobierno y directivos en los niveles nacional y territorial con el fin de afianzar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas. De igual forma, se enfatizó en la capacitación tendiente a la construcción de una nueva cultura gerencial de la administración de lo público, bajo principios de austeridad, eficiencia, eficacia, productividad y gestión por resultados.

## **7.8 Intervención del director nacional de la ESAP Dr. Honorio Miguel Henríquez Pinedo en el acto de clausura del programa de inducción y acompañamiento para autoridades electas 2008-2011 gobernadores, alcaldes y concejales de Bogotá, D. C., jueves 29 de noviembre de 2007**

Gobernadoras, gobernadores, alcaldesas y alcaldes, concejales y concejales del Distrito Capital de Bogotá, han recibido durante estos días de trabajo, sustantivos elementos e instrumentos orientados a desarrollar grandes ejecutorias en beneficio de sus colectividades y la administración pública, entendida como ese conjunto de actividades destinadas al cumplimiento de las funciones y fines del Estado, al tiempo de ser testigos de las manifestaciones del Gobierno nacional, dispuesto a adelantar y materializar aunados, planes, programas y proyectos para seguir contribuyendo a la consolidación de la patria que estamos construyendo y que queremos.

Son ustedes los gerentes que el pueblo ha elegido y por ello tienen la inmensa e insoslayable responsabilidad de conducir bien y mejor a nuestras colectividades por los caminos del desarrollo social y el crecimiento económico, avalados con la responsabilidad moral y la ética en la búsqueda continua de un gobierno para todos, donde el respeto a la diferencia, la pluralidad, el debate público, la inclusión y la gestión social, como bien lo manifiesta el señor presidente de la República, serán protagonistas de primer orden, en correspondencia con las buenas prácticas que deben conducir siempre y en todo lugar los actos de la administración.

Implica lo cual el cumplimiento de los compromisos adquiridos, socializar su gestión, y soportar frente a la comunidad, la gobernabilidad, ese valor de lo público que garantiza con dignidad su estado de bienestar, toda vez que como servidores públicos nos asiste la responsabilidad de nuestras acciones y, por ende, las consecuencias que de ellas se dimanan, que como bien lo sostiene Jean-Paul Sartre, es ante nosotros y ante los demás, siendo por tanto colectivas las decisiones que han de marcar sus actuaciones.

Aspecto fundamental para tener en cuenta en la búsqueda incesante de la Colombia mejor, será también la rendición de cuentas, no solo como ese acto formal de presentación contable a la correspondiente autoridad de control fiscal sobre el manejo de los bienes y fondos públicos; sino que importa igualmente la corresponsabilidad, de ser asumida por la comunidad

como un eje articulador de la administración pública y una directriz general vinculante con la práctica de lo público para la realización de las tareas administrativas, en ámbitos de respeto, reconocimiento, diálogo, inclusión e integración social, a fin de aportar y propiciar sentido de pertenencia, haciendo de lo particular un esfuerzo conjunto para el logro de los objetivos comunes e institucionales.

En esa procura hemos vertido esfuerzos mayúsculos, adelantando en todo el territorio nacional las escuelas de ciudadanía locales denominadas “Nueva Cultura para la Transformación Democrática”, dentro de los programas “Gobernabilidad para Colombia” y “Liderazgo para la Transformación”, en asocio con la Corporación Andina de Fomento – CAF, que graduará el 10 de diciembre próximo 1100 líderes naturales en “visión país” en su tercera fase.

Necesaria es también la creación de sinergias en dirección a materializar las tareas comunes en vía a la concertación de voluntades, lo que facilitará alcanzar las metas con equidad y compartiendo procedimientos, lineamientos y mecanismos para la acción pública.

Presente en la gesta que iniciarán a partir del primero de enero próximo, además de la continuidad de las políticas nacionales orientadas con acierto desde el ejecutivo y que han permitido avances tangibles a lo largo y ancho de la geografía patria, ha de estar la gobernanza, entendida como el arte o manera de gobernar que se propone como objeto el progreso duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía; así como la gobernabilidad, esa cualidad propia de una comunidad política según la cual las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo.

Tal es el caso de la Seguridad Democrática, que, como lo sostiene el jurista Luis de Recasens, “el derecho no ha nacido en la vida humana por virtud del deseo de rendir culto u homenaje a la idea de justicia, sino para colmar una ineludible urgencia de seguridad y de certeza en la vida social. La pregunta de por qué y para qué hacen derecho los hombres no la encontramos contestada en la estructura de la idea de justicia, ni en el séquito de egregios valores que la acompañan como presupuestos para ella, sino en un valor subordinado –la seguridad–, correspondiente a una perentoria necesidad humana”.

Nación, regiones, departamentos y municipios del país sin seguridad están llamados al fracaso; con seguridad, alcanzaremos el progreso como lo estamos logrando, así como las demás superioridades en todas y cada una de las formas que de él dimanen.

Razones las referidas entre otras, para desde las unidades territoriales del país, seguir construyendo nación, aunar contenidos de productividad y competitividad, caminar con fe para fundar progresos mayores, encaminarnos al logro de un país de propietarios, en el entendido que la propiedad es el poder directo e inmediato sobre un bien, que atribuye a su titular capacidad de disposición sin más limitaciones que las impuestas por la ley.

Importa hacernos sostenibles, impulsar la cultura de proyectos, extender la acción participativa, escuchar las iniciativas ciudadanas como lo está haciendo este gobierno, a fin de seguir consolidando la democracia que desde el mandato anterior se ha venido fraguando en diversos escenarios de desarrollo, crecimiento y progreso generalizado, para seguir avanzando sin distinción hacia una nación incluyente y segura.

A ello le hemos apostado desde la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), disponiendo de una sólida oferta institucional coordinada y pertinente, conocedores que con ella se unifican criterios y procedimientos orientados hacia una puntual definición de los procesos administrativos, tarea que nos ha permitido capacitar en lo corrido del presente año, 54 554 servidores públicos, 6826 veedores, 2577 miembros de grupos y minorías étnicas y 52 958 ciudadanos, para un total de 116 915 personas, a través de seminarios, cursos, conferencias, talleres y diplomados, en asignaturas tales como derechos humanos, presupuestos participativos, medio ambiente, contratación estatal, administración y finanzas públicas, desarrollo local, gerencia pública municipal y rendición de cuentas, entre otros.

Se trata de apoyar la innegable y positiva transformación del país en los últimos años; seguir fortaleciendo su tejido, integración y cohesión social; adoptar como norte el Plan Nacional de Desarrollo y la Visión Colombia 2019 en el cumplimiento de sus postulados; atender las líneas base, estrategias y metas cuantificables sobre los principales retos del desarrollo colombiano en concordancia con los objetivos del milenio, en contenidos de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; educación básica universal; equidad de género y autonomía de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; y fomento del desarrollo.

Igualmente, apoyar a la fuerza pública en su cometido de derrotar el terrorismo, la corrupción y el narcotráfico; generar posibilidades de emprendimiento; potenciar la confianza inversionista con responsabilidad social; y, que decir de la renovación urbana y la atención integral a desplazados y reinsertados.

Indeclinable es también la disposición de la ESAP, alma máter del saber y conocimiento administrativo público, trabajar en el desarrollo de competencias laborales y la educación para el trabajo y el desarrollo humano, estipulado en la Ley 1064 de 2006 y su Decreto Reglamentario

2888 de 2007. Es compromiso también brindarnos por entero en la formación y capacitación de sus equipos de gobierno y la ciudadanía, para seguir fomentando espacios propios de calidad y continuidad que sirvan de base a la gestión que realizarán, en dirección a contribuir a hacer de los departamentos y municipios del país entes territoriales de progreso y bienestar para todos, como lo manda el estado de providencia.

Por eso, en cumplimiento del artículo 31 de la Ley 489 de 1998 y de la misión de formación que le asiste a la ESAP, se suscribió en alianza estratégica un convenio con la Contraloría General de la República y la Federación Colombiana de Municipios para realizar este seminario, mismas entidades que participarán junto con la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otras entidades, en convenios formativos y procesos que adelantaremos a partir del año venidero, sabedores que una de las formas mejores de evitar anomalías administrativas es accediendo al control preventivo y previo mediante la capacitación.

Tenemos también en apoyo a la gestión que realizarán, calificados centros de información, asesoría y consulta, para fundamentar mejor su quehacer institucional, como es el centro de documentación e información municipal (CDIM), con 33 864 consultas atendidas en administración pública durante este primer semestre.

Así mismo y como instrumento de coadyuvancia para los municipios, adelantamos una relevante labor a través del programa “Viernes del Concejal”, ofertado con la colaboración del Ministerio del Interior y de Justicia, Usaid, la Universidad de Georgetown y el Programa ADAM, que este año ha capacitado 9741 concejales en la totalidad de las sesiones impartidas, a lo que se suma la publicación de la revista especializada *Concejos en Contacto*, de la que se editan cada vez 16 000 ejemplares, que se allegan a todos los concejos del país, entidades y autoridades municipales, departamentales y nacionales.

Es claro que el proceso de descentralización en el país ha permitido que gobernadoras, gobernadores, alcaldesas y alcaldes se apropien del papel decisivo que tienen frente al desarrollo local, regional y nacional, como representantes y voceros directos de la comunidad, por lo que entendemos en la ESAP que deben estar preparados, mantenerse actualizados y contar con las herramientas necesarias para asumir y enfrentar los retos que la administración pública demanda. Esa tarea no es fácil. Motivo por el cual buscamos generar y fortalecer conocimientos y actitudes en los mandatarios y sus equipos de gobierno para que asuman con criterio y responsabilidad el ejercicio público, bajo un continuo proceso de modernización del Estado y profundización de los valores de la democracia y participación popular.

Esperamos contribuir a la consolidación de administraciones públicas eficientes, eficaces y transparentes, de cara a la ciudadanía y con manejo de recursos públicos destinados al beneficio de la colectividad, de manera sagrada y no obedeciendo a mezquinos intereses personales.

Sea propicio congratular en manera especial a los egresados y estudiantes de la escuela superior de administración pública (ESAP), quienes en número importante fueron elegidos en distintos municipios y departamentos del país, en condición de ediles, concejales, diputados y alcaldes, de los que seguro estoy aportarán los conocimientos que poseen sobre el oficio público y todo cuanto significa, importa y comporta.

Reitéroles a ustedes, autoridades electas, mis felicitaciones, al tiempo de augurarles las mejores proyecciones en desarrollo de su gestión, consciente de la tarea inmensa que en beneficio del país habrán de impulsar.

Por último, les deseo toda clase de conocimientos, actitudes y acciones que conduzcan al éxito de sus administraciones, en la seguridad que contribuirán a la edificación de una nación en paz, prospera y mejor para todos los colombianos.

# **CAPÍTULO VIII.**

## **EL SISTEMA DE INVESTIGACIÓN EN LA ESAP**

La investigación en la Escuela Superior de Administración Pública es una actividad que viene implícita desde su objetivo inicial señalado por la ley de creación y su primer estatuto orgánico, el Decreto 350 de 1960.

### **8.1 El Centro de Investigaciones CIDI**

#### **8.1.1 Antecedentes**

El interés por la creación de un centro de investigaciones en la ESAP se hizo presente en la medida que sus unidades académicas entraban en plena capacidad operativa para cumplir con los objetivos de formación, especialización y adiestramiento de personal al servicio del sector público.

Se consideraba que la ESAP, como institución universitaria, no podía cumplir una eficaz labor sin abocar el campo de la investigación; se conceptuaba que la investigación en la administración tenía dos aspectos: uno el relativo a la adquisición de nuevos conocimientos y el avance de la enseñanza; otro, el correspondiente al estudio de los problemas y necesidades del Gobierno, en relación con el aparato administrativo, habida cuenta del carácter de la entidad cual era el de Escuela de Administración Pública.

El señor Gowan, funcionario de las Naciones Unidas, en un informe evaluativo de la ESAP recomendaba que este organismo internacional debía considerar en su asistencia técnica, la asesoría para la investigación sistemática en las escuelas de administración pública y sugirió posteriormente algunos temas de investigación, de los cuales se destacan:

- La organización de la rama ejecutiva y la maquinaria gubernamental.
- La maquinaria administrativa para el planeamiento.
- La reforma departamental y regional.

Hacia 1965 los alumnos de los cursos de posgrado realizaron algunos trabajos de investigación de carácter académico, siendo conocidos únicamente por el cuerpo profesoral.

A finales de 1967, el entonces director de la Escuela, Dr. Guillermo Nannetti Concha, decidió darle impulso a su inquietud por la institucionalización del centro de investigaciones, siendo encargado para organizarlo el Dr. Luis Peláez Vargas, quien en 1970 en escrito para el documento *Visión Institucional* señalaba que “los problemas fueron múltiples, siendo el primordial la ausencia del elemento humano disponible para la investigación, con tiempo y recursos materiales suficientes”.

El experto de Naciones Unidas, Oreste Popescu, a su vez elaboró un trabajo en el cual precisaban las dificultades que tenía la Escuela para abrir un centro de investigaciones entre las cuales relacionaba los siguientes: insuficiencia numérica de profesores, empirismo en la investigación por parte de quienes conformaban la nómina docente, e imposibilidad de adquirir investigadores por las condiciones salariales.

El Acuerdo 006 de 1969, que determinó la estructura orgánica de la Escuela en desarrollo del Decreto 3119 de 1968, crea el Centro de Investigaciones y Divulgación como una nueva unidad de la Institución dependiente de la Dirección y con ello la obligación de dotarlo de personal. Para noviembre de 1969, relata el Dr. Peláez Vargas, “el Centro disponía de cuatro profesores de dedicación exclusiva y cuatro meses más tarde la planta se había ampliado a siete profesores y un Jefe”.

Le fue encomendando al centro la misión de programar y realizar el Primer Seminario Nacional sobre Administración Municipal, en el primer semestre de 1970. En el segundo semestre de dicho año, el centro se dedicó a la asesoría al municipio de Villavicencio, que comprendió: análisis de la estructura administrativa, estatuto orgánico del presupuesto y análisis del sistema de recaudos; también prestó asesoría al municipio de Manizales, en el estudio de la estructura, manual de funciones, manual de procedimientos, estudio jurídico y estudio de aspectos varios.

En 1971 se programaron algunos trabajos, de los cuales se concluyeron los relacionados con los manuales de planeación y presupuesto y políticas de bienestar social. En 1972, el centro inició una etapa de reestructuración, en los aspectos de personal, programación de investigaciones y estudios específicos. Las actividades se organizaron dentro de las siguientes cuatro áreas de trabajo: a) administración departamental y municipal; b) problemas socio políticos de la administración; c) administración económico financiera; y d) sistemas administrativos. En cuanto a personal adscrito, el centro contaba con un (1) jefe, once (11) profesionales de tiempo completo y cinco (5) colaboradores administrativos.



### 8.1.2 La labor de divulgación del CIDI

El Centro de Investigaciones cumplía además la labor de divulgación de los resultados de su actividad científica y técnica, mediante la edición de documentos especiales sobre cada trabajo que se adelantaba; fue así como en el primer semestre de 1972 se pusieron en circulación los siguientes documentos.

1. Políticas de Bienestar Social en Colombia, CIDI-002.
2. Programa CIDI 1972, CIDI-003.
3. Manual de Planeación Municipal, CIDI-004.
4. Necesidades de Adiestramiento a nivel departamental y municipal, CIDI-005.
5. Proyectos de investigación del CIDI presentados para financiación de ciencias, CIDI-006.
6. Encuesta Cultural Política como factor de participación electoral, CIDI-007.
7. Orientaciones Básicas para el CIDI, CIDI-008.
8. Centro de Documentación y Biblioteca, CIDI-009.
9. Influencia de fuerzas políticas a nivel municipal, CIDI-010.

Entre 1974 y 1978, la acción del CIDI se orientó a los siguientes aspectos:

- Propender por la formación de un equipo humano altamente calificado, con inquietud investigativa, conocedor de los problemas administrativos del país y sus posibles soluciones.
- Realizar investigación aplicada, buscando los resultados como respuesta a los problemas administrativos de la acción del Estado.
- Las actividades de investigación en la búsqueda del fortalecimiento de los programas académicos de la institución dando participación en los trabajos, a los profesores y estudiantes de la Facultad y de Posgrado con el fin de estimularlos en la labor investigativa.

Los estudios de racionalización y modernización de la administración pública, orientados a la prestación de servicios de asesoría administrativa requerida por organismos del sector público.

Durante este periodo, el Centro de Investigaciones llevó a cabo estudios de reorganización a nivel departamental y municipal; estos trabajos incluían la organización propiamente dicha y el diseño e implantación de sistemas y procedimientos para su adecuado funcionamiento. Para la ejecución de los citados estudios, las administraciones departamentales

y municipales contaron con el apoyo financiero del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo Fonade.

La metodología de la asesoría a los entes territoriales suponía la movilización y participación en todas las etapas del estudio, de las personas del CIDI que laboraban en estos. El Centro de Investigaciones asesoraba a las administraciones, no solo en el proceso de determinación de los cambios necesarios, sino también en la creación de motivación adecuada en los funcionarios, en el proceso de implantación en todos los aspectos; en el adiestramiento; en el servicio de personal vinculado y en la evaluación y seguimiento del proceso de puesta en marcha de las citadas reformas.

En general, los estudios a nivel departamental y municipal realizados por el CIDI abarcaban los siguientes aspectos:

- Estructura administrativa: funciones a nivel de dependencia; planta de personal y escala salarial; funciones y requisitos por cargos.
- Estatuto de administración de personal.
- Sistema de planeación
- Sistemas y procedimientos para presupuesto; contabilidad y tesorería; normas y procedimientos fiscales; adquisiciones y suministros; archivo y correspondencia.
- Código fiscal
- Código de rentas
- Régimen de tarifas
- Estatutos de valorización

Entre mayo de 1975 y julio de 1978 se realizaron estudios y asesorías a los departamentos de Guajira, Cesar, Magdalena, Caldas, Nariño, Risaralda y Cauca, y a los municipios de Ibagué, Montería, Pasto, Fundación, Buenaventura, Manizales, Ibagué y Popayán.

Así mismo, el CIDI realizó asesoría al Congreso de la República en la reorganización de los servicios administrativos y técnicos del órgano legislativo; estudios a la CAR, Consejo de Estado, Banco Popular y Ecominas.

### **8.1.3 El Cinap**

En 1978, el Centro de Investigaciones pasa a denominarse Subdirección Centro de Investigaciones en Administración Pública (Cinap), con las siguientes áreas de investigación:

- Estructura y procesos.
- Personal.
- Jurídica.

- Contabilidad y presupuesto.
- Control fiscal.
- Planeación.
- Adquisiciones y suministros.

En desarrollo de su misión, el Cinap entre 1978 y 1987 continuó realizando investigaciones y estudios sobre problemas administrativos del Estado colombiano y asesorando a los gobiernos nacional, departamental y municipal, y a otras entidades territoriales a nivel central y descentralizado en el proceso de mejoramiento administrativo.

La investigación aplicada se fundamentó en el trabajo de asesoría y consultoría contratada con los diferentes organismos. La investigación básica se fortaleció como otro de los componentes del proceso investigativo del Cinap.

Con el propósito de ampliar los servicios de asesoría y asistencia técnica ofrecida a los municipios, el Cinap integró a sus programas regulares el Consultorio Administrativo Municipal (CAM) para servir de órgano de consulta en las actividades propias de la gestión administrativa municipal y orientarlo a la toma eficaz de decisiones.

La reforma a la estructura administrativa de la ESAP llevada a cabo en 1987 por el Decreto 674 dejó vigente la subdirección Centro de Investigaciones hasta la expedición del Decreto 244 de 1995 a partir del cual el Centro de Investigaciones pasa como dependencia de la Subdirección Académica.

### **8.1.4 El Sistema de Ciencia y Tecnología en Administración Pública (Sinapsis)**

#### **a) Objetivos**

Con criterios modernos de gerencia y bajo los principios de apertura interdisciplinaria y excelencia académica, la ESAP desarrolló actividades tendientes a la creación y al fortalecimiento de un sistema de Ciencia y Tecnología en Administración Pública que le permitiera conocer e interpretar los procesos de la sociedad civil y el Estado en el contexto nacional e internacional.

También generó alternativas innovadoras de gestión pública que dieron cuenta de las *complejas características socioeconómicas, políticas y culturales de la sociedad colombiana*, de tal suerte que el aparato administrativo se comprometiera con las realidades históricas, aumentara su capacidad de autorreformularse, y se incrementó en los niveles de rendimiento de su gestión.

Para el logro de lo anterior, la ESAP orientó sus esfuerzos en el área investigativa hacia:

- Consolidar la actividad investigativa de la ESAP integrando las actividades de las distintas unidades, instituciones y personas cuyos intereses sean concordantes con el objetivo general de la política, en un marco de interdisciplinariedad en la búsqueda de un máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Analizar y profundizar la reflexión sobre las características de las relaciones que se establecen entre el *Estado y la sociedad civil* Colombiana, y entre estos y el contexto internacional en que se desarrolle esta relación. En la actualidad, tal propósito tiene que ver con la investigación sobre los procesos de *modernización y democratización e internacionalización* de la administración pública que define los objetivos que se ha trazado el Estado en su esfuerzo por incrementar la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de su acción.
- Integrar los recursos alcanzados por los procesos de investigación y la actividad académica general de la ESAP a los programas de asesoría y consultoría, buscando la más alta calidad mediante la incorporación de teoría y *modelos de punta*, la adecuación tecnológica y la *continua evaluación del impacto* de su gestión, con el fin de hacer más eficaces, eficientes y *democráticas las relaciones entre el Estado y la sociedad colombiana*.
- Propiciar la difusión, sistematización y reflexión de y sobre los avances y resultados de los planes, programas y proyectos de *ciencia y tecnología* en administración pública mediante la generación de un flujo *permanente y multidireccional de la comunicación e información*.
- Potenciar y cualificar la capacidad institucional y sectorial para el desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología en el marco del sistema de investigaciones en administración pública.

#### **b) *Modus operandi***

Sinapsis operó bajo los principios de apertura, flexibilidad, desconcentración, autonomía, calidad, pertinencia, complementariedad, subsidiariedad y recursividad. Ello quiere decir que todas y cada una de sus actividades

se rigen por estos presupuestos, y los elementos que lo conforman se relacionan entre sí bajo parámetros.

Sinapsis se estructuró a partir de proyectos, programas y planes, a los que nos referimos como mecanismo de gestión. Cada uno de ellos cuenta con una instancia de gestión la cual se define en virtud de las responsabilidades que tiene en su respectivo nivel y frente al sistema. Así, tenemos:

- El plan de ciencia y tecnología en administración pública
- Los planes de gestión
- Los programas de gestión
- Los proyectos de gestión

Para relacionar los mecanismos de gestión en sus diferentes niveles se concibieron las instancias, con un doble carácter. Por un lado, son espacios de concertación que permiten que los diferentes mecanismos de gestión y sus actores respectivos, con una visión de conjunto de las actividades desarrolladas en las restantes partes del sistema. Por otro lado, las instancias de decisión sobre los objetivos y estrategias y sobre la aceptación, seguimiento y evaluación de los proyectos, programas, planes y políticas.

### c) *Qué ofrecía*

Sinapsis reconocía, en esencia, dos situaciones: en primer lugar, la *importancia* que en el mundo de hoy tiene la investigación *tecnológica* para el desarrollo político, social y económico de nuestra sociedad. La investigación básica incorporada a la asesoría que la ESAP presta a las diferentes instituciones del Estado colombiano contribuirá al mejoramiento de su quehacer y, por lo tanto, al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Para ello se diseñaron los planes de investigación, de asesorías y de difusión e información. En segundo lugar, el hecho de que la Escuela no era la única institución que abordaba desde una perspectiva científica y tecnológica este campo de estudio conformado por el conjunto de relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad civil colombiana. Para ello, Sinapsis actuó con un criterio de apertura y flexibilidad, de tal manera que las instituciones y *personas interesadas en la investigación* de estos temas tuvieron un espacio aquí. Así mismo, las instituciones del Estado, en cualquiera de sus órdenes territoriales (nacional, municipal, etc.) o sectoriales (salud, educación, servicios públicos, etc.) contaron con alternativas de gestión sustentadas en la investigación científica y tecnológica que les permitían racionalizar y modernizar su actuación.

El plan de gestión de investigaciones se estructuró en tres programas: *de investigación: democracia, relaciones internacionales y modernización del Estado y gobernabilidad.*

El plan de asesorías y consultorías estaba conformado por los programas de asesorías y consultorías a entidades sectoriales y el programa de asesorías y consultorías a entidades territoriales.

El plan de gestión de difusión e información está estructurado en tres programas: publicaciones, información y sistemas y eventos.

### **8.1.5 La Facultad de Investigaciones**

La Facultad de Investigaciones es la unidad que actualmente se dedica a esta importante misión dependiente de la Subdirección Académica, según lo establece el artículo 22 del Decreto 219 de 2004.

Corresponde a la Facultad de Investigaciones cumplir las siguientes funciones:

- Diseñar, proponer y ejecutar las políticas institucionales de investigación.
- Definir y desarrollar las líneas de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Incentivar la realización de investigaciones que apunten a la solución de la problemática que afronta la administración pública en sus distintos órdenes y niveles.
- Divulgar el resultado de las investigaciones que se realicen y propiciar su aplicación como instrumento de desarrollo de los programas académicos.
- Supervisar el desarrollo de las actividades que son de su competencia y presentar los informes que le correspondan o le sean solicitados.
- Adelantar las actividades necesarias para la vinculación activa de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Adelantar las gestiones necesarias que permitan consolidar convenios con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales para el cumplimiento de los objetivos misionales.
- Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

# **CAPÍTULO IX.**

## **EL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN INSTITUCIONAL**

### **9.1 Generalidades**

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ha configurado y desarrollado sus sistemas de información y difusión, los cuales constituyen un conjunto de programas y actividades que han contribuido de manera efectiva al cumplimiento de la misión y objetivos de la entidad y al desarrollo institucional del país.

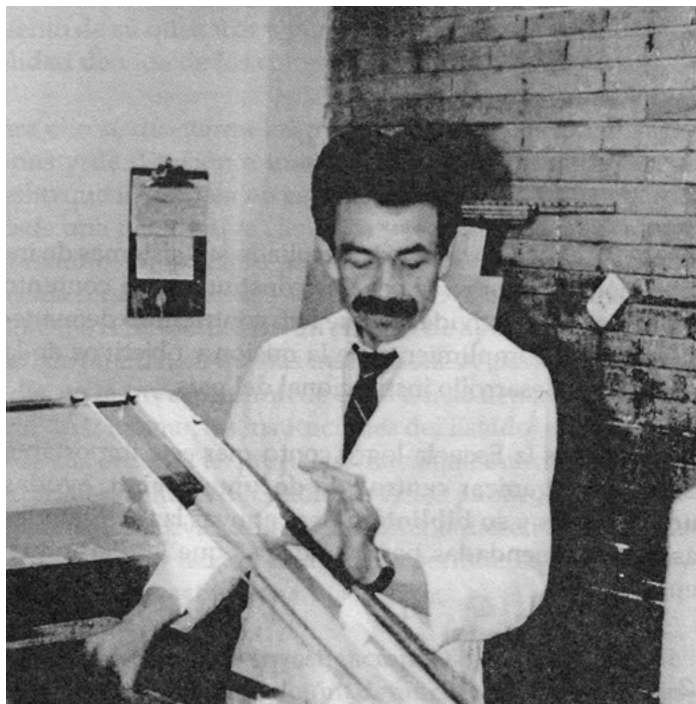
En sus inicios, la Escuela logró conformar este importante sistema al organizar *centros de documentación*, ayudas audiovisuales y su biblioteca para apoyar las actividades básicas encomendadas por las normas que le dieron origen.

### **9.2 Biblioteca y hemeroteca Luis Oswaldo Beltrán**

La ESAP, como todas las instituciones docentes de nivel universitario, ha venido acumulando una amplia riqueza bibliográfica que respalda su solidez científica y académica y su biblioteca es modelo en el país y en América Latina en las áreas especializadas de Administración Pública y Ciencia Política. Inició actividades con 3400 volúmenes y cuenta en la actualidad con más de 66 500, que recogen las tendencias más recientes del pensamiento político y de la ciencia administrativa.

### **9.3 Publicaciones**

La Escuela ha desarrollado esta importante actividad en sus diferentes etapas y con el concurso de las dependencias que la conforman.



**La ESAP ha mantenido una agresiva política de publicaciones.**

En desarrollo de la Ley 12 de 1986 y del Decreto Ley 77 de 1987, la ESAP, con la dirección del profesor Marino Tadeo Henao, emprendió un ambicioso programa de producción editorial y de distribución de publicaciones, con el fin de permitir a los funcionarios públicos, especialmente a los de los niveles regional y local, acceder a los avances conceptuales y a los desarrollos de tecnología administrativa, para la modernización, democratización y eficiencia del Estado. Dicho programa recogió los desarrollos de teoría y técnica administrativa aplicada al sector público, en diversos textos y otros documentos de apoyo a la gestión institucional.

Colecciones, desde historietas gráficas adecuadas para programas de difusión masiva (“Diálogos ESAP”), hasta densos ensayos y monografías en apoyo de la investigación y la formación avanzada (documentos ESAP), pasando por cartillas con conceptos básicos, guías prácticas, modelos y formas estandarizadas (cuadernos ESAP, códigos tipo/manuales) y módulos autoformativos para la capacitación superior y la educación a distancia (Biblioteca Básica de Administración Municipal y otros módulos). Ello aseguró condiciones de excelencia y el mayor impacto a programas que se introdujeron o consolidaron en ese periodo, como la capacitación personalizada en el puesto de trabajo; el desarrollo administrativo municipal; la asistencia técnica directa; la formación universitaria en administración regional y



urbana. El Centro de Publicaciones de la Escuela ha logrado una importante producción representada en libros, boletines, plegables, afiches, formatos.

## 9.4 Radio, televisión y audiovisuales

Las actividades de divulgación de la Escuela se apoyan además de la amplia producción editorial, con la realización de videos y programas de radio y televisión.

En convenios con el Ministerio de Gobierno hoy Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Comunicaciones y mediante esfuerzos institucionales con Inravisión (actualmente liquidada), la ESAP realizó la producción y transmisión de programas, con el fin de divulgar los aspectos fundamentales de la descentralización con énfasis en el “Nuevo Municipio Colombiano”. A través de Radio Sutatenza, la Radiodifusora Nacional de Colombia y la Radio Universidad Nacional, la Escuela ha producido y emitido programas en los cuales se han abordaron temas relacionados con el desarrollo administrativo municipal.

Fue bajo la dirección de la Función Pública del brillante exalumno de la ESAP, Édgar González Salas y, en la ESAP, su conductor por esa época Hernando Roa Suárez, emitió el programa *Construyendo* por Señal Colombia, que constituyó un gran escenario para lanzar temas propios y dominantes de la administración pública.

Como uno de los servicios de apoyo la función académica integral, actualmente el área de audiovisuales ofrece a la comunidad académica de la ESAP el catálogo de audiovisuales y programas de televisión “Construyendo la Nueva Administración Pública”, con 421 títulos sobre administración pública, administración del talento humano, derechos humanos, entre otros muchos, y 280 títulos sobre temas puntuales de la administración pública, número que va en aumento en cada emisión semanal de dicho espacio a través del canal institucional. El área de audiovisuales presta, además, el servicio de equipos de proyección audiovisual a la comunidad universitaria como apoyo a los procesos de enseñanza aprendizaje.

## 9.5 Periódicos y revistas

Complementariamente a las anteriores actividades, la Escuela, desde sus primeros años de funcionamiento, ha contado dentro de sus medios de difusión el periódico y las revistas, de los cuales se han destacado:

- La revista *Administración & Desarrollo*, la cual constituyó durante muchos años el órgano principal de divulgación de la ESAP.

- *Apuntes Administrativos*, una revista orientadora en metodología y sistemas de adiestramiento, la cual circuló en el auge del adiestramiento por los años de 1970 a 1974.
- *Adiestramiento*, publicación ágil y de variedad en su contenido, la cual circuló por el año de 1972.
- Periódico *Nuevo Municipio*, órgano de difusión del Programa de Desarrollo Administrativo Municipal, que se inició en 1987.
- Boletín *Nova et Vetera*, realizado con destino al Instituto de Derechos Humanos “Guillermo Cano”.

## 9.6 Centro de Documentación

Especializado en administración pública, orienta su actividad a la búsqueda y tratamiento de material de soporte básico para la actividad asesora de formación de políticas y toma de decisiones por parte de funcionarios e investigadores.

Sirve de apoyo a las actividades de investigación, docencia y práctica administrativa, ofreciendo:

- Fuentes bibliográficas, en forma de referencia, resumen, documentos, microficha, y disquete, sobre las diversas temáticas que cubre el campo de la administración pública.
- Información administrativa, financiera, demográfica, de servicios públicos, política y socioeconómica de todos y cada uno de los municipios colombianos.

## 9.7 Consultorio Administrativo Municipal (CAM)

Como parte del sistema de información y divulgación de la Escuela, se puso en funcionamiento el Consultorio Administrativo Municipal (CAM) con los siguientes objetivos:

- Ofrecer a todos los interesados un servicio de información actualizada en los asuntos propios de la administración municipal.
- Detectar aspectos críticos de la administración local, analizarlos y proponer medidas para su solución.
- Servir de fuente permanente para el estudio y análisis de casos de la administración municipal.
- Fortalecer el programa de Asesoría de Gestión y contribuir al cumplimiento de las funciones de la ESAP.

La actividad del Consultorio Administrativo Municipal se ha orientado a responder las inquietudes de los interesados en la administración local, especialmente las consultas formuladas por los alcaldes, concejales, personeros, tesoreros y demás funcionarios del ente territorial en las siguientes áreas de consulta:

- Organización y estructura administrativa
- Administración de personal
- Administración financiera y presupuestal
- Administración de materiales
- Derecho constitucional y administrativo

## 9.8 Centros de Documentación e Información Municipal (CDIM)

Los CDIM son unidades de información que ofrecen servicios y recursos especializados sobre la gestión y la administración de lo público y la gestión territorial en diversos formatos y recursos; bajo la dirección y responsabilidad de la ESAP, están ubicados en las direcciones territoriales de la ESAP, en la Sede Central y se coordinan en red a nivel nacional.

Los Centros de Documentación e Información Municipal (CDIM) constituyen una red de unidades de información para el servicio a la ESAP, entidades territoriales y comunidades en general.

Los CDIM están ubicados en las direcciones territoriales de la ESAP, interconectados entre sí y con el de la Sede Central a través de un equipo técnico y humano además de múltiples canales de comunicación e información. Dentro de esta red se encuentra un nodo ubicado en la Federación Colombiana de Municipios, en Bogotá.

Los CDIM siguen las directrices generales emitidas por el comité coordinador de la red y las del comité coordinador CDIM de la territorial a la cual pertenezca.

### 9.8.1 Servicios que prestan los CDIM

Los Centros de Documentación e Información Municipal (CDIM) prestan los siguientes servicios a sus usuarios:

- *Biblioteca y centro de documentación.* Consulta bibliográfica y documental, directamente o a través de diferentes sistemas magnéticos y audiovisuales.
- *Asesoría, consultoría y capacitación.* Servicios de apoyo que prestan los centros a la labor de diversas dependencias de

la ESAP sobre el manejo y consolidación de información relacionada con la administración y la gestión de lo público.

- *Portal CDIM-ESAP*. A través del portal [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co) se centraliza, almacena y difunde información y documentación digitalizada en el CDIM.
- *Divulgación de la Información Siscap*. El sistema de Consultorios de Administración pública (Siscap) es un servicio que ofrece la ESAP a los funcionarios públicos y a la ciudadanía en general para consultar inquietudes sobre la administración y manejo de los bienes y servicios públicos. A través de los CDIM, los usuarios pueden solicitar al Siscap orientación sobre sus inquietudes y recibir las respuestas pertinentes, guardando confidencialidad sobre el usuario.

### **9.8.2 Tipo de Información que se encuentra en los CDIM**

- Estadísticas básicas de los entes territoriales y la Nación.
- Sistemas de información sobre administración y gestión pública.
- Gestión de las organizaciones responsables de la prestación de los bienes y servicios públicos.
- Participación comunitaria en el proceso de planeación y desarrollo territorial.
- Organización y gestión de las instituciones públicas y privadas.
- Estudios e investigaciones sobre gestión y administración pública, descentralización y desarrollo territorial.

### **9.8.3 Acreditación de los CDIM**

El DANE otorga a las bases de datos de los centros de documentación e información municipal CDIM de la ESAP, la certificación de más alta calidad, después de una evaluación de expertos independientes a los que se les encomendó la tarea de evaluar las bases de datos y la labor que cumplen los Centros de Documentación e Información Municipal (CDIM), y la función que desarrollan al servicio de la administración pública los estudiantes, docentes y ciudadanía en general en todo el país.

# **CAPÍTULO X.**

## **PRESENCIA DE LA ESAP EN LA MODERNIZACIÓN Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL**

### **10.1 Generalidades**

La modernización institucional en Colombia se ha venido impulsando con notoriedad desde la reforma administrativa gestada en la Ley 19 de 1958 que, como se señaló en su oportunidad, le dio origen entre otras entidades a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

El desempeño y participación de la ESAP en los procesos de mejoramiento y racionalización de la gestión pública se ha dado desde los diferentes aspectos que constituyen su razón de ser, cuales son la formación y capacitación del talento humano requerido en los diversos organismos y niveles del aparato administrativo estatal; la investigación y difusión de los aspectos más preponderantes de la administración pública y la asesoría y asistencia técnica en los procesos de reforma y desarrollo institucional.

Desde 1961 hasta 1985, la Escuela ha venido haciendo su aporte a la modernización de la gestión pública en sus diversos aspectos y en todos los niveles de la administración, pero con mayor énfasis inicialmente en el mejoramiento del recurso humano de las entidades del orden nacional, como consecuencia de las políticas que en materia de función pública y servicio civil se establecieron por los gobiernos de la época y por la influencia de las reformas administrativas.

A partir de 1986, en desarrollo de las medidas descentralizadoras y en especial de las conferidas en la Ley 12 de 1986 y el Decreto Ley 77 de 1987, la Escuela en un significativo esfuerzo ha fortalecido su apoyo a la gestión de los entes territoriales con prioridad en el municipio para contribuir a la descentralización y modernización de estos.

### **10.2 Comisión para la Reforma del Estado**

El presidente Virgilio Barco, mediante Decreto 1150 de 1989, creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano.

La creación de dicha comisión se fundamentó en la preocupación por asegurar una mayor presencia del Estado en todo el territorio nacional, promover el ejercicio responsable de las funciones públicas, aumentar la eficiencia de la administración pública y estimular la participación de la comunidad en la toma de decisiones administrativas.

Se consideró igualmente la modernización de la administración pública como fundamental para promover el progreso con justicia social y para fortalecer y ampliar la democracia.

Se hizo énfasis en la necesidad de introducir cambios para que la administración pública responda con mayor eficacia a las necesidades del pueblo y en especial a las de los usuarios de servicios públicos.

La comisión fue integrada por destacadas personalidades del país y presidida por Alberto Hernández Mora, uno de los inspiradores de la reforma administrativa realizada con base en la Ley 19 de 1958, quien fue el primer director de la ESAP y exconsejero de Estado. Estuvo integrada por Manuel Rodríguez Becerra, quien sería luego ministro del Medio Ambiente, Alfonso Esguerra Fajardo, Fernando Botero Zea, José Vicente Katarain y Eduardo Aldana.

Como coordinadores actuaron Diego Younes Moreno por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Manuel José Cepeda en representación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La Secretaría Técnica de la Comisión correspondió a Marino Tadeo Henao, director de la ESAP y a William René Parra, jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil por aquella época.

Se le asignaron a la comisión las siguientes funciones:

- Efectuar un diagnóstico general de la administración pública nacional.
- Elaborar las propuestas de la reforma de la administración pública del Estado colombiano, consideradas necesarias o convenientes para alcanzar los objetivos mencionados en los considerandos del decreto y con el fin de adecuarla a las nuevas necesidades y problemas del país y a los avances científicos y tecnológicos.
- Formular recomendaciones para desarrollar y llevar a la práctica las propuestas sugeridas.
- Rendir informes al presidente de la República sobre el avance de los trabajos.

El Decreto señaló los siguientes temas como de especial relevancia:

- La estructura general de la administración pública nacional.

- Los sistemas de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- La organización y funcionamiento de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y demás entidades públicas nacionales.
- Las relaciones entre el sector central y el sector descentralizado.
- La agilización de trámites y decisiones para asegurar el eficiente funcionamiento de la administración pública.
- La jerarquización de la función pública y la revisión de las políticas de remuneración.
- La profesionalización de la gerencia pública, preparación sistemática de los servidores públicos con miras a lograr la mejor calificación.
- La democratización de la gestión pública mediante la consulta y la participación del ciudadano.
- El mejoramiento de instrumentos de coordinación entre las diferentes entidades públicas y el fortalecimiento de la capacidad del sector público para desarrollar programas sociales.
- Las relaciones entre la estructura del Estado, el desarrollo económico y la competitividad del sector productivo.
- El control sobre la administración y en especial sobre el proceso de ejecución del gasto público.

Como resultados del trabajo de la comisión se produjeron importantes recomendaciones en los siguientes aspectos:

- Productividad social de los recursos públicos
- Democratización de la administración
- Eficiencia y responsabilidad
- Desarrollo de la capacidad gerencial del sector público
- Fortalecimiento institucional de la Presidencia de la República
- Fortalecimiento de la ética del servidor público
- Institucionalización del impulso al cambio en el sector público

Reiteramos, pues, la presencia de la ESAP y del Servicio Civil en la secretaría técnica, y la participación muy destacada del director de la Escuela, Dr. Marino Tadeo Henao, en la delicada misión de redactar el proyecto de informe final de la comisión.

### **10.3 La misión y recomendaciones del Royal Institute of Public Administration (RIPA) para la ESAP**

Esta misión fue traída al país durante el gobierno Barco. La División de Servicios Internacionales del Royal Institute of Public Administration (RIPA) de Inglaterra fue abordada inicialmente por el embajador de Colombia en Londres, el Dr. Fernando Cepeda, para la posibilidad de revisar varios aspectos de la administración pública en Colombia. Estas discusiones iniciales condujeron a una invitación del presidente de la Comisión Presidencial para la reforma de la administración, Dr. Alberto Hernández Mora, para examinar, en nombre de la comisión, el papel de la ESAP en la provisión de entrenamiento para funcionarios del servicio público. Ese sumario fue ampliado siguiendo discusiones con la oficina del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) en Bogotá, la cual acordó suministrar los fondos necesarios para la misión; el informe final incluyó un examen de la administración de personal en el Servicio Civil con una especial referencia al reclutamiento, capacitación, evaluación de trabajo y el desarrollo del programa de capacitación gerencial para la administración pública.

En desarrollo de lo anterior, el RIPA envió una misión a Colombia, la cual trabajó durante su visita con la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración del Estado colombiano y la ESAP; contó con el apoyo del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) y la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República.

Fruto del trabajo realizado, la misión del RIPA elaboró un informe del cual se extracta y destacan los siguientes aspectos, relacionados íntimamente con la ESAP.

#### **10.3.1 Recomendaciones para un Programa de Capacitación para Administración Pública al más alto nivel**

- Deberían realizarse una serie de seminarios de alto nivel para el personal de más alto rango en la administración pública.
- Deberían hacerse un número limitado de seminarios para administradores y políticos incluyendo ministros que enfocaran sobre el tema del análisis de los papeles políticos y administrativos apropiados en el Gobierno.
- Debería efectuarse un análisis de las necesidades de capacitación dentro de cada ministerio, considerado a la luz de los requerimientos de políticas exigidas por el mismo.



### 10.3.2 Fortalecimiento de los programas de Administración Pública

El fortalecimiento de los programas de administración pública no debe limitarse únicamente a considerar los programas de posgrado.

La capacitación en administración pública implica una capacitación de alta calidad a todos los niveles de manera que una revisión del contenido necesariamente incluiría programas tanto de pregrado como de posgrado y analizar el papel que van a desempeñar los diferentes cursos de corta duración para los miembros de la administración.

Debe hacerse un análisis de contenido (y de la metodología) de la administración pública junto con un estudio sobre la naturaleza de los trabajos que van a emprender los administradores.

El proceso de analizar el desarrollo del contenido debe ser interactivo, dinámico y no debe pretender identificar únicamente el nuevo contenido, sino también sentar las bases para la aceptación, utilización y desarrollo de nuevos programas y adaptaciones a los programas actuales.

Según nuestra experiencia, los “nuevos” programas, particularmente en sistemas altamente formales, en general se desarrollan simplemente modificando una lista de conceptos que van a adquirirse en lugar de examinar la situación global de la enseñanza/aprendizaje. El proceso de investigación puede facilitar el de aceptación e incluso generar cierto entusiasmo por implantar nuevos programas, mediante la participación de personas adecuadas, conversaciones con los administradores, profesores, etc.

Sin pretender prejuzgar la naturaleza de dicha investigación, podrían examinarse las siguientes áreas de estudios/disciplinas/capacitaciones en relación con la administración.

- Un examen más exhaustivo de la planificación, específicamente de la planificación corporativa, la toma de decisiones, el establecimiento de objetivos y las consiguientes implicaciones para la implementación y manejo de recursos tanto materiales como humanos.
- Un análisis sobre cómo el liderazgo y la motivación contribuyen al manejo de la administración.
- El proceso de establecer políticas en administración y los respectivos papeles de la política y la administración, la identificación de las necesidades de información para el establecimiento de políticas y el mantenimiento de información para la implantación y evaluación de políticas a largo plazo.
- La interrelación del gobierno, la política, la ley y la administración así como los aspectos ético-morales en cuestión.

- El manejo del cambio.
- El manejo de personal, incluyendo aspectos tales como contratación, desarrollo, capacitación, disciplina, etc.
- Manejo de información y registros.
- Diseño y desarrollo organizacional.

### **10.3.3 Estrategias de la ESAP para un programa gerencial adecuado en Administración Pública**

Según el informe, algunas de las funciones formales del director de la ESAP deberían incluir el desarrollo de buenas relaciones con los altos mandos del Servicio Civil.

El propósito de establecer estas relaciones sería permitir que el personal de la ESAP apreciara las necesidades de capacitación que experimenta el servicio civil y facilitar el desarrollo de una política académica apropiada en la ESAP para garantizar que los cursos a todos los niveles se adopten a los requisitos cambiantes.

La ESAP debería desarrollar, simultáneamente con la capacitación de funcionarios de las entidades del servicio civil, un programa de recursos cortos e intensivos que se ajustaran al patrón profesional de los empleados públicos a medida que escalan los diferentes escalafones de promoción.

Conjuntamente con el servicio, los gremios y la industria, la ESAP debería organizar una serie de seminarios a alto nivel que se concentren en los aspectos administrativos.

Debería analizarse el contenido y la metodología de programas académicos de larga duración a nivel de pregrado y posgrado.

Deben analizarse las necesidades de contratación de funcionarios públicos y formación de los que ya se encuentran ejerciendo un cargo.

Debe haber mayor énfasis en la evaluación de la efectividad de los programas de la ESAP.

Debe haber mayor respaldo a la función de investigación en la ESAP.

Todos los cambios académicos e investigativos importantes deben estar acompañados por un análisis de la estructura.

La dotación de la biblioteca tendrá que revisarse para tomar en cuenta cualquier cambio significativo en la dotación académica.

### **10.3.4 Una evaluación de la carrera administrativa en Colombia y sugerencias para relacionar la capacitación y los méritos académicos con la promoción de personal**

Los asesores ministeriales deben estar separados de los funcionarios públicos de alto rango, dice el informe.

Los cargos de alto rango en la administración pública deberían reservarse a los funcionarios públicos de carrera.

Debe establecerse una Unidad de Eficiencia para monitorizar la efectividad y eficacia del sistema de administración pública.

Debe contratarse un grupo élite de jóvenes administradores de carrera para el sistema de administración pública.

Dentro de cada ministerio debería establecerse tanto un análisis gerencial como una unidad de capacitación.

### **10.3.5 Recomendaciones sobre mecanismos para la modernización y adopción de ideas democráticas en la administración pública**

Muchas de estas conclusiones ya están en marcha en la administración. Así, por ejemplo, en la Presidencia de la República ya funciona, a nivel de la Consejería para la Administración, una unidad de eficiencia.

## **10.4 El programa de desarrollo institucional a los municipios**

Mediante el Decreto 1542 del 18 de junio de 1991, el Gobierno nacional creó el sistema de apoyo al desarrollo institucional de los municipios, con el propósito de coordinar actividades de las entidades públicas y privadas que les prestan apoyo y determinar con base en los programas de desarrollo institucional que sean adoptados por las autoridades competentes, acciones y recursos que permitan consolidar la autonomía local, fortalecer la capacidad de gestión del municipio y generar las condiciones necesarias para el desarrollo económico, político y social.

Para estos efectos se definió el desarrollo institucional como un programa emprendido por las autoridades y las comunidades municipales para convertirse en unidades de gestión del bienestar económico y social de su localidad al cual señalaba la norma que debían prestar ayuda entidades públicas y privadas por medio del sistema de apoyo conformado para tal fin, el cual se estructuró así:

1. Un comité nacional de apoyo al desarrollo institucional de los municipios adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República e integrado, entre otros, por el director de la ESAP o su delegado.
2. Un comité departamental de apoyo al desarrollo institucional de los municipios adscritos al despacho del gobernador e integrado además por el director regional de la Escuela, entre otros.
3. Comités municipales.
4. Unidades técnicas del nivel nacional, regional y departamental de apoyo al desarrollo institucional de los municipios.
5. Sistema de información
6. Programas departamentales, sectoriales y municipales.

## 10.5 La Constitución de 1991

### El artículo 20 transitorio

La Constitución de 1991, redefinió el Estado y como consecuencia la redistribución de competencias entre los diferentes niveles y organismos que configuran el aparato administrativo.

Fruto de lo anterior, se ha venido desarrollando un proceso de modernización del Estado que se inició con la reforma administrativa originada en el artículo 20 transitorio de la nueva Carta Política. Dicho proceso de modernización comprendió varios de los organismos del Estado<sup>1</sup>.

### 10.6 El impulso a la descentralización

Dentro del impulso dado a la descentralización territorial por la nueva Carta, deben mencionarse importantes desarrollos legales posteriores.

Dentro de ellos la Ley 136 de 1994, que dictó normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, propició la reestructuración de la Escuela a los postulados de la nueva Constitución con miras a la modernización, descentralización y mejoramiento de la gestión pública en los niveles municipal, departamental y nacional. En los capítulos iniciales, nos referidos en detalle a este particular.

.....

1 Si el lector desea más información sobre este tema, puede consultar nuestras obras: Derecho Administrativo Laboral. Temis. 1998, octava edición y las Reformas del Estado y de la Administración Pública de la ESAP.

## 10.7 La modernización al interior de la Escuela

### a) El Plan de Desarrollo Institucional 1995-1998

Conformado por nueve (9) programas y alrededor de cincuenta (50) proyectos fue elaborado siendo director el Dr. Luis Hernando Páez Carrero.

El plan parte de los fundamentos jurídicos establecidos por el Gobierno nacional en la Ley 136 de 1994, el Decreto 2083 de 1994, como también en la Ley 30 de 1992, norma esta que establece el nuevo régimen de la educación superior en Colombia.

#### 1. *Objetivos del plan*

El propósito fundamental del “Plan de Desarrollo Institucional 1995-1998” era actualizar y modernizar a la ESAP para consolidar su misión en lo que respecta a las funciones de formación, capacitación, investigación y asesoría de manera que participe efectivamente en el aclimatamiento y plena vigencia de las nuevas concepciones del Estado, las instituciones políticas y sociales y las nuevas prácticas de gobierno y desarrollo; respalde suficientemente los procesos de modernización de la organización y funcionamiento de los municipios; y funcione normalmente en aras de garantizar el éxito profesional de sus egresados, el adecuado desempeño de aquellos servidores públicos que capacite, y la efectiva operación de las entidades que asesore y sirva de manera específica. Se prevé que, una vez concluido el plan, la Escuela dispondrá de un nuevo modelo educativo, un sistema nacional de capacitación municipal, un área de promoción de la participación de la sociedad civil, un nuevo modelo operativo y administrativo, un sistema financiero adecuado, sedes locativas adecuadas, y el compromiso y la participación efectiva de los servidores públicos de la entidad en el quehacer de la institución.

#### 2. *Estrategias*

El plan contenía una estrategia central para orientar las formulaciones y desarrollos programáticos de este en función de un nuevo “Proyecto Educativo Institucional”, formulado por la Escuela para garantizar la unidad conceptual que justifique el logro de cada uno de los objetivos propuestos, así como para estimular el cabal cumplimiento de su misión, evitando la dispersión de esfuerzos y recursos humanos, técnicos y financieros, por razón de actividades gerenciales de coyuntura.

A partir de ella se establecían las siguientes cinco (5) estrategias básicas:

- *Descentralización*, mediante la cual se trasladan responsabilidades y recursos a las sedes territoriales, se garantiza la presencia de la Escuela en todos los departamentos del país, se consolida la autonomía regional, y se asegura la integración nacional de la ESAP.
- *Integración funcional*, con miras a que las cinco funciones misionales de la Escuela converjan hacia temas y objetivos comunes, a la vez que se complementen entre sí.
- *Autonomía e integración institucional*, a través de la cual se reafirmaban las condiciones autonómicas que se derivaban de su calidad de establecimiento público de carácter universitario, pero sin cercenarse como órgano del cuerpo estatal, logrando una mayor integración con este.
- *Fijación en la realidad*, mediante la cual se estructuran la Escuela, sus programas y proyectos, a partir de las necesidades institucionales reales.
- *Apoyo en tecnología de información*, mediante la cual se buscaba aprovechar la evaluación en las tecnologías disponibles para el manejo de la información de manera que su uso ordenado y racional en el ámbito académico y administrativo garantizara mejoras en la productividad y posibilitara el cabal desempeño de los diferentes programas de la Escuela.

### **3. Programas**

A la composición final del plan se llegó haciendo coincidir a cada objetivo suyo un programa y luego de descomponer ese objetivo en metas más específicas, identificar dentro del respectivo programa las acciones (proyectos) que puedan volverlos realidad.

El logro de los objetivos y estrategias establecidos en el plan se prevé mediante los siguientes programas:

- El programa académico;
- El programa del sistema nacional de capacitación municipal;
- El programa de promoción de la participación de la sociedad civil;
- El programa operativo y administrativo;
- El programa de promoción institucional;
- El programa de mejoramiento financiero;
- El programa de mejoramiento locativo;
- El programa de desarrollo de personal; y
- El programa de apoyo al mejoramiento de la gestión pública.

#### **4. Proyectos**

Para alcanzar los objetivos y en desarrollo de los anteriores programas se prevén en el plan más de 45 proyectos específicos.

#### **b) Plan de Desarrollo Institucional 2004-2007**

El Plan de Desarrollo Institucional 2004-2007 se construyó, en forma colectiva y consensuada, entre los distintos estamentos de la ESAP, consultando el entorno, en lo jurídico y lo práctico, en las diferentes áreas de la actividad educativa, a nivel universitario. El objetivo que lo inspiró es dotar a la institución, para el periodo 2004-2007, de unas directrices precisas, que orienten las actividades académicas, administrativas y financieras, de manera que cumplan los objetivos para los cuales fue creada la ESAP, y se proyecte con éxito hacia el futuro.

El PDI contiene los siguientes aspectos:

##### **1. Contexto del Plan de Desarrollo**

Para la formulación de las estrategias generales, objetivos de largo plazo (4 años), programas, proyectos, estrategias específicas y metas de mediano plazo (2 años), del Plan de Desarrollo Institucional de la ESAP (PDI) se ha teniendo en cuenta las políticas generales, tales como las directrices gubernamentales, los lineamientos definidos para el sector de la Función Pública y las normas y orientaciones del sector educativo. Así mismo, las políticas establecidas por las propias instancias de la ESAP, como los acuerdos y directrices emanadas de los Consejos Directivo y Académico; las pautas del Comité Directivo Ampliado; de los funcionarios, docentes, estudiantes y egresados.

Igualmente, se tuvieron en cuenta las condiciones y tendencias mundiales y nacionales, que se relacionan con el medio en que se desenvuelve la ESAP, las cuales deben ser conocidas, divulgadas y monitoreadas permanentemente, con el fin de adaptarlas orgánica, funcional y estratégicamente.

##### **2. Misión**

“Formar ciudadanos y ciudadanas en las diferentes modalidades de educación formal, no formal e informal desde el contexto universitario en los valores, capacidades y conocimientos propios del saber administrativo público, para participar activamente en su propia transformación, en la de la sociedad y en la del Estado, en los ámbitos local, regional, nacional y global, mediante las funciones de docencia, investigación y proyección social, en un contexto de diversidad y multiculturalidad”.

### **3. *Visión***

La ESAP deberá ser identificada y reconocida como una Institución universitaria de excelencia académica, en la generación y difusión del saber administrativo público, en los ámbitos nacional e internacional.

### **4. *Principios y valores***

#### **4.1. *Principios***

Constituyen principios misionales de la ESAP todos aquellos contemplados por la constitución, la ley y demás disposiciones del orden nacional propios de las entidades estatales, aplicables a su naturaleza y objeto en su condición de institución universitaria, además de los específicos aquí propuestos.

- Académicos: autonomía académica; universalidad; especificidad y adaptabilidad.
- Organizacionales: identidad institucional e integralidad.
- Comunitarios: democracia participativa; civilidad reflexiva y solidaridad.
- De la ciencia y la tecnología: identidad disciplinar; interdisciplinariedad y trasdisciplinariedad.
- Para el desarrollo de la función pública: eficacia; eficiencia; economía; celeridad; moralidad; imparcialidad y transparencia.
- Para el ejercicio de las competencias: coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.

#### **4.2 *Valores***

Los valores conforman el capital social reflejado en un talento humano comprometido; por ende, se hace necesario convertirlos en la guía que oriente nuestro comportamiento en las actividades diarias laborales. Los valores que deben tener más relevancia son: honestidad; responsabilidad; pertenencia; solidaridad; tolerancia; lealtad; calidad; respeto; prudencia y justicia.

### **5. *Políticas generales***

- Compromiso con la Constitución Política, las normas y reglamentos, con los postulados del manifiesto democrático y con los predicados de trabajar por una administración pública eficiente que cueste menos y que se oriente a la obtención de resultados con énfasis en el ciudadano.



- Establecimiento de condiciones que favorezcan el acceso a la información, experimentación y práctica profesional, necesarias para adelantar procesos de investigación, docencia y proyección social.
- Contribución eficaz y sistemática a la profundización de la democracia, la participación ciudadana, la construcción de una cultura de convivencia y respeto de los derechos humanos y a la conquista de la paz.
- Promoción y ejecución de acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo.
- Promoción del Sistema de Desarrollo Administrativo para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la administración pública, tendientes a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional.
- Desarrollo de procesos orientados a la formación investigativa de los estudiantes, y contar con publicaciones y otros medios de información que permitan la participación de los profesores y de los estudiantes y la difusión de sus aportes investigativos.
- Fortalecimiento de los procesos de investigación sobre el fenómeno administrativo público.
- Promoción de la preservación de un medio ambiente sano y el fomento de la educación y cultura ecológica.
- Racionalización de trámites, métodos y procedimientos de trabajo.
- Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública.
- Protección y promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado, mediante la integración armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, del funcionamiento del control interno de las instituciones públicas dentro del Sistema Nacional de Control Interno.
- Promoción de procesos participativos para que las comunidades indígenas que se encuentran ubicadas en zonas de frontera se beneficien de los proyectos que se impulsen como consecuencia de la política de integración y desarrollo fronterizo.

- Fortalecimiento de la gerencia pública a través de la formación, capacitación e investigación.
- Adecuación de los programas que la ESAP adelanta en las zonas de frontera a las necesidades de formación de los funcionarios públicos de los departamentos y municipios fronterizos, y en los responsables de la acción del Estado en las zonas de frontera.
- Constituirse en el principal instrumento de investigación, desarrollo científico y tecnológico, formación, perfeccionamiento, capacitación y extensión de la administración pública en los órdenes nacional y territorial.
- Desarrollo de una gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública.
- Fomento de la participación ciudadana en la democratización de la administración pública.
- La moralización y transparencia en la administración pública.
- La gestión y desarrollo del talento humano.
- Descentralización y coordinación administrativa.
- Consolidación de los procesos de rediseño organizacional.
- Integración armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente del funcionamiento del control interno de la ESAP, dentro del Sistema Nacional de Control Interno.
- Integración armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente del funcionamiento del control interno de la ESAP, dentro del Sistema Nacional de Control Interno.

## **6. Políticas institucionales**

### **6.1 Formación**

- Mejoramiento permanente de los programas académicos.
- Definición de políticas que permitan el acercamiento de los egresados a la institución y busquen su vinculación efectiva a la comunidad universitaria de la ESAP.
- Definición de políticas, programas y actividades formativas de bienestar universitario en las que participe activamente la comunidad universitaria.

### **6.2 Investigación**

- Se asume la investigación como el conjunto de actividades orientadas a la producción del saber axiológico y científico-técnico sobre el fenómeno administrativo público.
- La investigación debe estar abierta a múltiples universos discursivos, formas de interpretación, metodologías, lógicas y prácticas investigativas.
- Construcción y renovación permanente de procesos de investigación formativa orientada desde los núcleos problematizadores de cada uno de los programas académicos y de la investigación como política institucional.
- Sensibilización a la población colombiana en la defensa de los derechos humanos.

### 6.3 *Capacitación*

- Establecimiento de políticas, programas y actividades relativas a la formación, capacitación y mejoramiento continuo de los servidores públicos del orden nacional y territorial.
- Definición de políticas, programas y actividades relativas al fortalecimiento del papel de la Escuela de Alto Gobierno en su condición de formadora de la alta gerencia del Estado y de su posibilidad de influir en el diseño y ejecución de las políticas públicas y el desarrollo legislativo del país.

### 6.4 *Asesoría y Consultoría*

- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades de servicio público.

### 6.5 *Difusión*

- Establecimiento de políticas y mecanismos para garantizar la publicación y difusión de los resultados de la labor docente e investigativa.

### 6.6 *Apoyo administrativo*

- Establecimiento de políticas académicas que garanticen la unidad de mensaje institucional en la ejecución de las funciones misionales de docencia, investigación y proyección social.

- Diseño, implementación y seguimiento de un plan y unas políticas de internacionalización para la Escuela, a través de un proceso participativo de toda la comunidad universitaria esapista.
- Establecimiento de políticas permanentes de formación y actualización de docentes, que les permitan acceder a programas de maestría, doctorados, pasantías, congresos, seminarios y aprendizajes pedagógicos, así como la pertenencia a asociaciones y redes de información nacional e internacional orientados al mejoramiento continuo del talento humano docente.

## **7. Estrategias generales**

### **7.1 Desarrollo tecnológico**

- Desarrollo tecnológico y físico, mediante la innovación, incorporación, renovación y revisión de equipamientos e instrumentos operativos, metodológicos y conceptuales, informáticos y físicos, que confluyan en un sistema integral de información para las funciones misionales y de apoyo administrativo.

### **7.2. Diversificación de Programas**

- Creación de nuevos programas académicos de formación en pregrado y posgrado, en el campo del saber administrativo público.

### **7.3. Desarrollo Académico**

- Fortalecimiento de la planta docente. La ESAP debe consolidar y ampliar la planta del personal de tiempo completo y parcial en todos sus programas, como un mecanismo para asegurar la calidad académica. Y, como complemento, racionalizar la asignación de la carga académica, de manera que se reconozca, estimule y fomente el trabajo investigativo.
- Desarrollo de conocimientos, actitudes y habilidades para trabajar en forma coordinada con las regiones, los departamentos y municipios, así como con otros organismos públicos y privados, para facilitar los procesos de descentralización.

- Diseño e implementación de enfoques pedagógicos y didácticos para el desarrollo de competencias en los diferentes programas de las funciones misionales.
- Consolidar la investigación como factor de articulación de las funciones misionales.
- Seguimiento de egresados, para conocer y realimentar los procesos académicos, conocer el impacto de los egresados en lo profesional, lo laboral y lo social, y programar las necesidades de su actualización y formación permanente.
- Implementación y mantenimiento del banco de datos de recursos de investigación en el ámbito de la administración pública, que contenga información sistematizada de investigadores, pares académicos, proyectos de investigación, instituciones y organismos especializados, que realicen investigaciones afines y que apoyen el financiamiento de proyectos de investigación.
- Desarrollo de estudios y difusión en el campo de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

#### *7.4. Desarrollo del mercado*

- Realización de estudios de necesidades de formación y capacitación en las entidades públicas e identificación de potenciales administradores públicos.
- Diseño e implementación de un portafolio de servicios institucional unificado.
- Búsqueda de mayor cobertura en los programas de formación y capacitación, mediante el establecimiento de becas, mecanismos de financiación y precios más asequibles a la población estudiantil menos favorecida.
- Promoción de los programas de formación y capacitación, utilizando formas publicitarias atractivas, recursos tecnológicos eficientes y medios de comunicación efectivos.

#### *7.5. Internacionalización de la ESAP*

- Establecimiento y ejecución de convenios de cooperación con instituciones y comunidades académicas y científicas nacionales e internacionales, en campos académicos de la investigación, la realización de estudios, el intercambio de programas, profesores y estudiantes.

- Coordinación con las entidades nacionales competentes para la formulación e incorporación de un sistema de información, capacitación y asesoría especial en las zonas de fronteras, con unidades especiales de desarrollo fronterizo, en forma descentralizada.
- Institucionalización de un programa de pasantías en universidades del país y del exterior, que permita la homologación de cursos y experiencias, previo concepto del comité curricular respectivo.

#### 7.6. *Desarrollo de infraestructura*

- Construcción y adecuación física y de recursos, en consonancia con el desarrollo de los programas de las funciones misionales.

#### 7.7. *Participación*

- Creación de mecanismos de motivación permanentes, que incentiven las prácticas culturales, deportivas, artísticas y lúdicas en la comunidad universitaria de la ESAP.
- Fomento de la participación, como el escenario para que los interesados puedan actuar e incidir en las diversas instancias de gestión, decidiendo colectivamente, dentro de un ámbito en el cual se puedan diferenciar las funciones colegiadas y consultivas, de las ejecutivas y operativas.

#### 7.8. *Desarrollo del talento humano*

- Desarrollo de valores y conductas éticas en servidores públicos, para preservar el bien común como último objetivo de sus acciones.
- Adecuación de estímulos para el personal docente de planta y de cátedra, con el objeto de incentivar la docencia calificada y la excelencia investigativa.
- Actualización científica de los docentes y profesionales.
- Conformación de programas de bienestar, entendidos como el conjunto de actividades que se orienten al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

- Desarrollo de personal en las áreas administrativas, por medio de la evaluación del desempeño, con miras a detectar las insuficiencias laborales, y determinar los requerimientos de formación y capacitación.

#### *7.9. Institucionalización y funcionamiento de los CDIM*

- Institucionalización y funcionamiento pleno de la red Centro de Documentación e Información Municipal (CDIM) en la ESAP.

#### *7.10. Acreditación*

- Vinculación de la ESAP en el Sistema Nacional de Acreditación, para impulsar los programas académicos de la Escuela hacia mayores niveles de calidad académica y de organización interna, a través de acciones de mejoramiento continuo y del cumplimiento de normas legales.

#### *7.11. Desconcentración*

- La desconcentración es entendida como la definición legal, por la cual se trasladan a las unidades de dirección, a las direcciones territoriales, subdirecciones, facultades y centros, más competencias y responsabilidades de orden administrativo, financiero, físico, de planeación y de personal, buscando dar respuesta a las políticas y orientaciones de los consejos de la ESAP y a los requerimientos de la ley y de la población comprometida.

#### *7.12. Modelo de gestión*

- Adoptar un sistema gerencial que desarrolle la capacidad de gestión por resultados, mediante la cultura de gerencia de proyectos.
- Fortalecimiento financiero, mejorando el recaudo por Ley 21 de 1982 e incrementando los recursos diferentes a las matrículas. Dicha ley facultó al Ministerio de Educación Nacional para recaudar la contribución parafiscal, correspondiente al 1% de las nóminas de las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal,

con destino a “Escuelas Industriales e Institutos Técnicos” (art. 11, núm. 4). Implementación de un sistema financiero y presupuestal por centros de costo, con el objeto de garantizar la transparencia en las instituciones oficiales y la rendición de cuentas. La ESAP debe asignar y ejecutar su presupuesto por programas y unidades de costo.

- Diseño de indicadores objetivos que registren adecuadamente procesos y resultados cualitativos y cuantitativos, que valoren la gestión institucional.
- Fomento de la cultura de la planeación, para establecer principios, valores, políticas, objetivos, estrategias y metas de corto, mediano y largo plazo, en todas las actividades.
- Profesionalización de la gestión, teniendo en cuenta que los funcionarios de la educación superior requieren calificación especial para el ejercicio de su cargo. La ESAP debe tener programas permanentes de inducción, de formación, de capacitación y de educación continuada, para que su personal de dirección, de gestión y de administración, genere cambios permanentes en la concepción sobre lo universitario.
- Revisión y conformación de procesos y procedimientos, con base en la racionalidad administrativa y el enfoque de valor agregado.

#### **8. *Formación, investigación, proyección institucional y apoyo administrativo: objetivos, programas y proyectos estratégicos; estrategias específicas y metas***

En este punto, el Plan contiene los objetivos, programas y proyectos estratégicos, así como las estrategias específicas y metas en las áreas de formación, investigación, y proyección institucional, la cual comprende capacitación, asesorías, consultorías y apoyo administrativo.

#### **9. *Control, evaluación y seguimiento a la gestión del PDI***

El mecanismo para realizar el control, seguimiento y evaluación a la gestión del Plan de Desarrollo se hará mediante dos instancias: la Oficina de Control Interno de la ESAP y la otra instancia corresponde a los jefes de las distintas áreas o dependencias que tienen a su cargo el cumplimiento de las metas del Plan.

#### **10. *Financiación del Plan***

El Plan en este aspecto presenta un presupuesto para ser desarrollado en las diferentes áreas institucionales de formación, investigación, capacitación, asesorías y apoyo administrativo durante los años 2005, 2006 y 2007.



# **CAPÍTULO XI.**

## **LA ESAP Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

### **11.1 La descentralización administrativa en Colombia**

#### **11.1.1 Antecedentes**

La descentralización como sistema de organización jurídico administrativo y como proceso de transformación en la administración pública colombiana, se inicia a partir de la Constitución de 1886.

En efecto, la descentralización territorial toma forma al reconstituirse la nación colombiana como república unitaria según mandato de la Constitución que en aquel año promovió don Rafael Núñez, quien a los excesos de federalismo ideó la fórmula de la “centralización política y descentralización administrativa”. A partir de este momento, los nueve estados soberanos existentes se convirtieron en modestos departamentos, perdiendo las potestades propias de la jerarquía estatal que antes ostentaban. Posteriormente, el gobierno del general Rafael Reyes modificó substancialmente el esquema departamental inicial, dado que no lo consideraba operante y mediante la Ley 17 de 1905 se crearon más de treinta (30) departamentos y se eligió a Bogotá como distrito capital.

Con la reforma constitucional de 1910, una vez ausente el poder el general Reyes, se planteó el retorno a la ortodoxia de 1886. Como fruto de esta enmienda constitucional y aumentando el número de departamentos comienza el proceso de regulación legal de la vida departamental y municipal colombiana.

Poco tiempo después se dictó la Ley 4.<sup>a</sup> de 1913, llamada “Código de Régimen Político y Municipal” que entre sus normas destacaba las relativas al régimen de las provincias, subdivisión intermedia entre el departamento y el municipio por aquella época. La provincia figura que aún está latente y arraigada en el querer ciudadano, desapareció con la reforma constitucional de 1945 para revitalizar el departamento como unidad administrativa. Reaparece, aunque sin desarrollo, con la Carta de 1991.

En 1968, se llevó a cabo una serie de cambios substanciales dentro del proceso de descentralización territorial del país, todos ellos inmersos dentro de la reforma constitucional y administrativa que impulsó el presidente Carlos Lleras Restrepo. Dicha reforma planteó mayores exigencias de población y recursos fiscales para la creación de departamentos; extensión de la planificación al ámbito departamental; fortalecimiento de la autonomía administrativa y fiscal; agilidad en la administración departamental y municipal; creación de áreas metropolitanas; asociaciones de municipios, para la más eficiente prestación de los servicios y mayor participación de los habitantes del municipio en su administración a través de las juntas administradoras locales. Así mismo, se destaca la incorporación de las intendencias y comisarias al sistema de entidades territoriales, figuras estas ya suprimidas en nuestro mapa nacional.

### **11.1.2 Descentralización funcional o por servicios**

En Colombia, la descentralización funcional o por servicios, como modalidad descentralizadora y dentro de nuestro sistema de organización administrativa, ha estado implícitamente presente desde antes de la reforma constitucional de 1968 y se le identifica ahora con las llamadas “entidades descentralizadas” o sus equivalentes, que han surgido como fórmulas organizativas mediante las cuales el Estado atiende algunas de las múltiples y variadas funciones que ha asumido paulatinamente y que no pueden satisfacerse adecuadamente mediante una organización puramente centralizada o por los entes territoriales existentes.

Según estudios efectuados por la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República y que se plasman en los Manuales de Organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, editados en 1978 y 1983<sup>1</sup>, se encuentra que el desarrollo de esta clase de entes tiene un auge a partir de 1940, cuando se crearon importantes organismos y se acrecienta posteriormente.

En 1968, y dada la creciente proliferación y dispersión de esta clase de entidades, en desarrollo de la reforma administrativa que tuvo su origen en la Ley 65 de 1967, se emprendió la labor de agrupar y clasificar por sus características más notorias las variadas entidades que desarrollaban funciones administrativas o prestaban servicios nacionales bajo la figura de la descentralización funcional.

.....  
1 *Manual de organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público*. Presidencia de la República, Secretaría de Administración Pública. 1978-1983. Imprenta Nacional.

Este esfuerzo de unificación conceptual y normativa se concretó en los decretos extraordinarios 1050 y 3130 de 1968, el primero encaminado a establecer las normas generales para la reorganización y funcionamiento de la administración nacional; y el segundo, a configurar el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.

En los anteriores decretos con fuerza de ley considerados como “normas marco” dentro de nuestra organización jurídico-administrativa, se clasificaron las “entidades descentralizadas” en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, y se definieron las mismas.

El Decreto con fuerza de la Ley 130 de 1976 regula las llamadas “entidades descentralizadas indirectas”, surgidas no en virtud de creación directa, inmediata de ley, sino de la participación de “entidades descentralizadas” entre sí o algunas veces entre particulares o sin ánimo de lucro.

Así mismo, conviene señalar que la descentralización por servicios no solo tiene su radio de acción en el nivel nacional de la administración, sino que, de acuerdo con los mismos preceptos constitucionales, las entidades descentralizadas también se desarrollan en los llamados “entes territoriales”, o sea los departamentos, en el distrito capital de Bogotá y demás municipios del país, bajo las categorías de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, y sociedades de economía mixta.

Los decretos 1050 y 3130 de 1968, como también el Decreto 130 de 1976, enunciados anteriormente, fueron derogados por la Ley 489 de 1998, ley esta que regula actualmente la organización y funcionamiento de la administración pública.

### **11.1.3 Las reformas regional y local**

En relación con el proceso de descentralización administrativa, es necesario reconocer el esfuerzo realizado para dotar de instrumentos técnicos y jurídicos tanto a los departamentos como a los municipios, a fin de superar cerca de 195 reformas legislativas respecto de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1913, Código de Régimen Político y Municipal.

#### ***Modernización departamental***

El Congreso de la República, mediante la expedición de la Ley 3.<sup>a</sup> de 1986 (enero 9), modernizó las instituciones jurídico-administrativas de los departamentos.

La citada ley concedió mayor autonomía a los departamentos, entre otros, a través de los siguientes instrumentos:

Se delimitaron y precisaron las funciones de los departamentos, incluyendo entre ellas la participación de estos entes en la elaboración de los planes nacionales y en la presentación de servicios de carácter nacional; así mismo, se le asignan nuevas atribuciones en materia de conservación del medio ambiente.

Se previó la asociación de departamentos mediante la celebración de convenios para el cumplimiento de ciertas funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras o proyectos de carácter regional y se faculta a la Nación para apropiar partidas del presupuesto con destino a estas formas asociativas.

Se modificó la regulación vigente para las entidades descentralizadas del orden departamental.

Se revistió al presidente de la República de facultades extraordinarias a fin de expedir el estatuto básico de las entidades descentralizadas directas e indirectas con base en los principios consignados en las normas marco de las entidades autónomas del nivel nacional.

Se ordenó convenientemente la administración de personal al servicio de los departamentos, clasificándolos en empleados públicos y trabajadores oficiales, y actualizando el régimen para los mismos. Aquí conviene resaltar la atribución que se confiere a los departamentos para cobrar a los responsables el valor de las indemnizaciones que paguen por concepto de elecciones, nombramientos o remoción de funcionarios que sean manifiesta u ostensiblemente ilegales.

Se suprime el control de la Nación sobre los departamentos, en las operaciones de crédito interno.

Se determina un marco legal para la organización y funcionamiento de los departamentos, a la luz de los más exigentes principios técnicos del derecho público moderno, que deja a sus autoridades gran margen de libertad para su desarrollo y complementación.

Los citados instrumentos de revitalización administrativa del departamento se conjugan con las medidas de fortalecimiento fiscal de la Ley 14 de 1983 y sus normas reglamentarias, ya que con ellas se cambió la tendencia dominante de concentrar los recursos en los organismos del nivel nacional.

La Ley 14 de 1983 dinamizó y fortaleció los fiscos departamentales, los cuales venían en un descenso notorio y su diferencia porcentual con los ingresos de la Nación era cada día más ostensible.

El Decreto 1222 de 1986 incorporó disposiciones constitucionales relacionadas con la organización y el funcionamiento de la administración departamental, codifica las normas legales sobre las mismas materias.

El código orienta su temática al fortalecimiento departamental; a modernizar sus instituciones y regular importantes materias del departamento como entidad territorial; a agilizar su funcionamiento administrativo central y descentralizado; a señalar sus propios funcionarios y corporaciones, sus áreas de planeación y régimen contractual, fiscal y presupuestal; y el régimen de la función pública y el fiscal.

Con la reforma constitucional de 1991, se establece la elección popular de gobernadores para periodos de tres años.

### ***La reforma municipal***

El municipio colombiano, al igual que en muchos Estados, ha sido la célula básica de la nacionalidad y la democracia. Sin embargo, su importancia había venido decreciendo progresivamente y el deterioro de sus ingresos le estaban alejando la posibilidad de promover su propio desarrollo, con algunas excepciones que se centraban en las grandes ciudades consideradas como polos de desarrollo.

Enfrentar tan precaria situación conllevaba la realización de reformas serias que modernizaran la vida local en sus aspectos político, administrativo y fiscal.

#### *a) Elección popular de alcaldes*

En lo político, el hecho de mayor trascendencia lo constituye la enmienda constitucional que, a través del Acto legislativo n.º 1 de 1986, introdujo dentro de nuestro sistema político la elección popular de alcaldes y otras medidas complementarias que le dan a nuestra democracia una dimensión y alcance.

En este acto legislativo se dispuso que los alcaldes serían elegidos por periodos de dos años.

Mediante la reforma constitucional de 1991, el periodo se incrementó a tres años. Actualmente, el periodo de los alcaldes es de 4 años, según dispone el artículo 314 de la Constitución Política.

#### *b) El nuevo régimen administrativo y fiscal del municipio*

El Decreto 1333 de 1996 incorporó las normas constitucionales relacionadas con la organización y funcionamiento de la administración municipal y codificó las disposiciones legales vigentes hasta ese año sobre la materia.

La Ley 12 de 1986 dispuso el incremento de las transferencias de la Nación a los municipios, por concepto de impuesto al valor agregado IVA.

Por Decreto Ley 77 de 1987, se expidió el Estatuto de descentralización en beneficio de los municipios.

En desarrollo de la Constitución de 1991, se han producido importantes desarrollos legales que modifican el régimen administrativo y fiscal de los municipios. Dentro de dichas disposiciones se destacan la Ley 60 de 1993 sobre transferencias y recursos y la Ley 136 de 1994, que dictó normas para la modernización, la organización y el funcionamiento de los municipios, modificando las normas del Decreto 1333 de 1986.

## **11.2 El Programa de Fortalecimiento Administrativo Municipal (PFAM)**

A través de la Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987, se le asignaron a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) unas funciones encaminadas a lograr la descentralización administrativa municipal, y que constituyen la respuesta del claustro a los retos que planteaba justamente ese proceso.

De las referidas funciones se derivan las siguientes actividades, las cuales se desarrollaron a través de un programa de fortalecimiento administrativo municipal diseñado en 1986 y a ejecutarse a partir de enero de 1987:

- a. Asesoría técnica administrativa.
- b. Asesoría de gestión.
- c. Formación y adiestramiento a funcionarios para el manejo administrativo en los niveles departamental, intendencial, comisarial, municipal, así como a diputados, concejales, consejeros, intendenciales y comisariales.
- d. Investigación administrativa.
- e. Divulgación de normas legales.
- f. Publicación de guías, cartillas y manuales.
- g. Producción de audiovisuales para capacitación a distancia.
- h. Realización de talleres, foros, encuentros, conferencias y seminarios para la consideración y estudio de temas y problemas de la gestión administrativa local.
- i. Prestación de los servicios de información jurídica y administrativa y consultoría para funcionarios municipales.
- j. Distribución de formas para actos, contratos y procedimientos administrativos locales.
- k. Otorgamiento de becas para formación tecnológica o profesional o para realizar estudios de posgrado a personas que se comprometen a trabajar en la administración municipal.

### 11.2.1 Componentes del programa

El programa comprendía la mayor parte de actividades o funciones realizadas por la ESAP: formación, capacitación de funcionarios y de recursos humanos para impartir el programa, investigación, asesoría técnica, difusión, divulgación, producción de medios y material de apoyo. Su implementación correspondió a todas las unidades operativas y sedes regionales.

### 11.2.2 Metas y realizaciones

El programa fue diseñado en el segundo semestre de 1986, periodo a partir del cual se inició el proceso de producción, publicación y divulgación del material de apoyo.

En el primer semestre de 1987, se comenzó la actividad en materia de capacitación.

Entre 1987 y 1988 se editó un número muy considerable de publicaciones que se distribuyeron gratuitamente a funcionarios del sector nacional de la administración, funcionarios locales y funcionarios de la rama jurisdiccional, fuerzas militares, el Congreso, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, universidades, bibliotecas públicas, organizaciones cívicas, comunitarias y estudiantiles.

Se puso en funcionamiento el Consultorio Administrativo Municipal (CAM).



**La administración local ha sido una preocupación constante en la vida de la ESAP.**





# **CAPÍTULO XII.**

## **EL SISTEMA DE DIRECCIONES TERRITORIALES DE LA ESAP**

### **12.1 Antecedentes.**

#### **Las direcciones regionales**

La organización regional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) nace con el plan general de Adiestramiento en Técnicas Administrativas en 1971, con la dirección de Hernán Peñaloza Castro y fundamentado en el estudio de necesidades de capacitación, realizado para tal fin con la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo a través de una misión de la Escuela Interamericana de Administración Pública del Brasil.

Con base en el mencionado estudio de necesidades, se determinó que el plan general de Adiestramiento en Técnicas Administrativas debería realizarse de manera descentralizada mediante el funcionamiento de nueve (9) unidades regionales de la ESAP con sede en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué, Manizales, Medellín y Pasto.

Fue así como en marzo de 1971 se creó la regional capital, con sede en Bogotá, que atendería las necesidades de capacitación de Bogotá D. C., Cundinamarca, Boyacá, Meta y Territorios Nacionales. Dicha regional inició el plan de Adiestramiento en octubre de 1991. La Regional del Tolima con sede en Ibagué inició actividades en septiembre de 1991.

Las regionales de Antioquia, con sede en Medellín y Bolívar, con sede en Cartagena, iniciaron en octubre de 1991.

La regional Santander con sede en Bucaramanga inició en noviembre de 1991.

La regional Valle con sede en Cali inició en enero de 1972; la regional Atlántico con sede en Barranquilla, en febrero de 1972; y la regional Nariño con sede en Pasto, en junio de 1972.

Después de 1980, se crearon las regionales de Risaralda, Cauca, Meta, Boyacá, Norte de Santander. Con fundamento en la reforma introducida a la Escuela a partir de la Ley 136 de 1994, y al insertarse en el

horizonte de la descentralización, la ESAP alcanza fortalecimiento en los campos de su vocación académica, investigativa y de extensión a través de las 15 direcciones territoriales que se le han entregado al país para la formación del recurso humano público; ello permite definirla como la más importante institución educativa en su campo, dentro de los ámbitos de Centro América, el Caribe y el Pacto Andino.

En la actualidad, se cuenta con una organización territorial que comprende 15 direcciones territoriales

## 12.2 La regional capital

Creada en 1971 con sede en Bogotá, D. C. por esa época, con el fin de iniciar la capacitación y el adiestramiento de manera descentralizada.

Teniendo en cuenta el proceso de fortalecimiento de las entidades territoriales, la ESAP asumió un nuevo desafío: garantizar la descentralización, autonomía y fortalecimiento de la gestión de Santafé de Bogotá. Ello demandó pensar y actuar para y desde la ciudad, a partir de su problemática, potencialidades y particularidades administrativas, políticas, económicas, culturales y ambientales.

Las implicaciones de la descentralización para una ciudad con las complejidades de Bogotá permitieron un importante campo de acción a la ESAP como facilitadora de la gestión en cada una de las veinte localidades del distrito, con un alto componente participativo que garantice una gran respuesta de las instituciones del Estado frente a las demandas de los administrados.

## 12.3 Las regionales

Las direcciones regionales tenían la siguiente distribución territorial:

Tipo A:

- Regional 1 (Antioquia): comprende los departamentos de Antioquia y Chocó con sede en el área metropolitana de Medellín.
- Regional 2 (Atlántico): comprende los departamentos de Atlántico, Cesar, La Guajira y Magdalena, con sede en el área metropolitana de Barranquilla.
- Regional 3 (Cundinamarca): comprende el departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, con sede en este último.

- Regional 4 (Risaralda): comprende los departamentos de Risaralda y Quindío con sede en el área metropolitana de Pereira.
- Regional 5 (Santander): comprende el departamento de Santander, con sede en el área metropolitana de Bucaramanga.
- Regional 6 (Valle): comprende el departamento del Valle, con sede en la ciudad de Cali.



**Las direcciones territoriales impulsan la descentralización.**

**Tipo B:**

- Regional 7 (Bolívar): comprende los departamentos de Bolívar, Córdoba, Sucre y San Andrés y Providencia, con sede en la ciudad de Cartagena.
- Regional 8 (Boyacá): comprende los departamentos de Boyacá y Casanare, con sede en la ciudad de Tunja.
- Regional 9 (Caldas): comprende el departamento de Caldas, con sede en la ciudad de Manizales.
- Regional 10 (Cauca): comprende el departamento del Cauca, con sede en la ciudad de Popayán.

- Regional 11 (Meta): comprende los departamentos del Meta, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas y Guaviare, con sede en la ciudad de Villavicencio.
- Regional 12 (Nariño): comprende los departamentos de Nariño y Putumayo, con sede en la ciudad de Pasto.
- Regional 13 (Norte de Santander): comprende los departamentos de Norte de Santander y Arauca, con sede en el área metropolitana de Cúcuta.
- Regional 14 (Tolima): comprende los departamentos de Tolima, Huila y Caquetá, con sede en la ciudad de Ibagué.

## **12.4 El mapa actual de las direcciones territoriales de la ESAP**

El sistema actual de territoriales de la ESAP está conformado por 16 direcciones territoriales, así:

- Dirección Territorial Atlántico, César, Magdalena, La Guajira
- Dirección Territorial Norte de Santander, Arauca
- Dirección Territorial Bolívar, Córdoba, Sucre, San Andrés
- Dirección Territorial Santander
- Dirección Territorial Antioquia
- Dirección Territorial Boyacá, Casanare
- Dirección Territorial Caldas
- Dirección Territorial Quindío, Risaralda
- Dirección Territorial Cundinamarca
- Dirección Territorial Tolima
- Dirección Territorial Valle
- Dirección Territorial Huila, Caquetá, Putumayo
- Dirección Territorial Cauca
- Dirección Territorial Meta, Guainía, Vaupés, Vichada, Amazonas
- Dirección Territorial Nariño, Alto Putumayo
- Dirección Territorial Chocó



## Lugares de desarrollo de formación “FORMAL” ESAP 2023-I



16 direcciones territoriales.



# **CAPÍTULO XIII.**

## **LA PLANEACIÓN Y LA ESAP**

### **13.1 Antecedentes y evolución de la planeación en Colombia**

#### **Primera época**

La planeación en Colombia tiene una etapa inicial que comienza en 1921 y se extiende hasta 1958, en la cual surge la misma como actividad del Estado colombiano, se crean los basamentos mínimos que posibilitan el posterior desarrollo de la actividad planificadora.

En este periodo se destacan los siguientes hechos:

- Se expide el Acto legislativo n.º 1 de 1921 sobre intervención del Estado en la economía.
- Mediante las leyes 42 y 45 de 1923, se organizan la Contraloría General de la República como institución fiscalizadora del gasto estatal, el Banco de la República como banco central del país y la Superintendencia Bancaria, como fruto de las recomendaciones de la Misión Kemmerer.
- Por Ley 23 de 1931, se crea el Consejo Nacional de Economía.
- El Acto Legislativo n.º 1 de 1945 establece como función del Congreso la de fijar los planes y programas para fomento de la economía nacional y de las obras públicas.
- Una Misión del BIRF presidida por Lauchin Currie vino al país y de sus recomendaciones surgieron importantes desarrollos en el campo de la planeación como la creación en 1952 del Consejo Nacional de Planificación, en 1954 la Dirección Nacional de Planeación y en 1955 el Comité Nacional de Planeación.
- En 1958 la Misión Economía y Humanismo presidida por el padre Lebret produjo un importante documento diagnóstico y una especie de plan de desarrollo que tuvo incidencias en las políticas que se debatieron en esa época.

## Segunda época

Entre 1958 y 1968, se desarrolla una etapa de legitimación de la planeación al considerarse esta como un instrumento fundamental de cambio y adquiere importancia como actividad deliberada del Estado. Se adopta como parte de las recomendaciones de la estrategia global para América Latina que fue la Alianza para el Progreso. En esta etapa, se denota una dedicación a la elaboración de planes de largo plazo.

La lógica predominante en ese momento de regulación del Estado sobre la sociedad es la sectorial. Desde el punto de vista normativo se destaca lo siguiente:

- La Ley 19 de 1958, crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y concede facultades extraordinarias al presidente de la República para realizar una reforma administrativa.
- Las reformas constitucional y administrativa de 1968: mediante la primera se establece la obligatoriedad de los planes y programas de desarrollo; crea la Comisión del Plan en el Congreso; le recobra al Conpes su papel como órgano coordinador a nivel general con las tareas de planeación y de orientación de la política económica y social; mediante la reforma administrativa, se reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Planeación y se le asigna la Secretaría Técnica del Conpes.

En esta etapa, se elabora el primer plan de desarrollo económico y social, el “Plan Decenal 1960-1970”, dentro de la concepción cepalina del proceso de desarrollo y del rol intervencionista del Estado. Aparece en este periodo el documento denominado *Operación Colombia*, de Lauchin Currie, quien había producido las recomendaciones diez años antes en la Misión del BIRF.

## Tercera época

Entre 1968 y 1980 viene el auge de la planeación centralizada, caracterizada por la institucionalización de la planeación como instrumento central del intervencionismo estatal y con alcances nacional, regional, departamental y municipal; el predominio de la planeación de mediano plazo y la relación



entre nuevo gobierno y nuevo plan de desarrollo, periodo en el cual se elaboraron los siguientes planes:

- Planes y programas de desarrollo (1969-1972)
- Plan de desarrollo económico y social (1970-1973)
- Las cuatro estrategias (1972-1976)
- Para cerrar la brecha (1975-1978)
- Plan de integración nacional (1979-1982)

### Cuarta época

Entre 1981 y 1991, vemos aparecer la planeación regional y participativa, asociada a la constatación de los grandes problemas inherentes al desarrollo del capitalismo en la periferia.

- Este periodo de la planeación en Colombia se inaugura con la Ley 38 de 1981 que crea los consejos departamentales de Planeación y el Decreto 1527 de 1981, reglamentario de la citada ley, mediante el cual se establece la obligatoriedad de los planes de desarrollo departamental. Sin embargo, es el plan de desarrollo cambio con Equidad 1982-1986, el que da importancia a los planes regionales, en la estructuración del plan nacional de desarrollo; en este plan correspondiente a la administración del presidente Belisario Betancur, se intenta la planeación regional con participación comunitaria.
- La Ley 76 de 1985, crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica con su correspondiente Consejo Regional de Planificación Económica y Social Corpes, el Fondo de Inversiones Regionales FIR y posteriormente se crean otras regiones de planificación a nivel nacional.
- La Ley 03 de 1986 le asigna funciones a los departamentos para la participación en la elaboración de planes y programas de desarrollo económico y social, de obras públicas y de coordinar su ejecución; para prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalan.
- El Plan de Economía Social de la administración del presidente Virgilio Barco Vargas 1986-1990, procura combinar las dos lógicas de regulación, la sectorial y la regional, dándole continuidad y desarrollo a planes de vocación regional como el PNR y el DRI.

- La Ley 9 de 1989, conocida como Ley de Reforma Urbana, establece la obligatoriedad de los planes de desarrollo municipal, señalando algunos componentes de los mismos.

## **13.2 La Planeación a partir de la Constitución de 1991**

La Constitución de 1991, aboca el tema de la planeación y establece lo siguiente:

- La adopción de la ley orgánica de planeación.
- La adopción del plan nacional de desarrollo. En cumplimiento de lo señalado en el artículo 342 de la Constitución Política, se expidió la Ley 152 de 1994 o Ley orgánica de Planeación, la cual en su ámbito de aplicación se hace extensiva a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Comprendía la citada ley, los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación.

A nivel territorial, señala el contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; el alcance de la planeación; las autoridades e instancias territoriales de planeación y los procedimientos para los planes territoriales de desarrollo.

Con fundamento en las normas constitucionales y legales antes enunciadas se ha expedido y aprobado el plan nacional de desarrollo, el Salto Social, del gobierno del presidente Ernesto Samper, que se contiene en la Ley 188, los planes el plan de desarrollo de la administración Pastrana Arango y los planes de Nacionales de Desarrollo de las administraciones del presidente Álvaro Uribe Vélez contenidos en las leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007.

De igual manera, lo vienen haciendo los departamentos y municipios en cumplimiento de la Ley 152 de 1994, al expedir sus planes de desarrollo.

## **13.3 Los aportes de la ESAP a la planeación gubernamental**

Viendo el anterior panorama de la evolución de la planeación, es necesario, siguiendo la metodología propuesta, observar ahora las respuestas de la ESAP a esos procesos.

### 13.3.1 El Instituto de Planeación Gubernamental

Los estudios realizados por el profesor Mario W. Viera da Cunha experto de las Naciones Unidas, para la organización inicial de la ESAP en 1960 y 1961, en materia de planeación recomendó la creación del Instituto de Planeación Gubernamental con fundamento en:

- La evaluación del programa de la Cepal para 1959-1964.
- El programa de la Cepal en Colombia y sus perspectivas.
- El programa de desarrollo económico y sus exigencias educacionales resumidas en:
  - » La formación de economistas calificados para la investigación científica y técnica.
  - » La preparación de las personas que deben dirigir los organismos gubernamentales de planeación económica, así como ejecutar sus funciones técnicas.
  - » La formación o complemento de esta de las personas que en la administración pública deben ejecutar nuevas funciones o innovar las existentes de manera que permitan el desarrollo del programa de trabajo de la planeación económica.
  - » La idoneidad de los economistas, igualmente bien calificados en economía y administración pública, que estén en condiciones de actuar como líderes para la implantación y el perfeccionamiento del programa gubernamental de desarrollo económico de la Nación.

Los cuatro puntos precedentes fueron señalados como los propósitos de la enseñanza en el Instituto de Planeación Gubernamental, objetivos relacionados con el programa de la Cepal.

Con base en los anteriores aspectos, se formuló la organización didáctica de las actividades del Instituto de Planeación Gubernamental.

### 13.3.2 La formación en planeación

Entre 1965 y 1966, la ESAP realizó el curso de especialización en planeación económica y social, en el cual incluía como materias en esta área, entre otras: teoría económica, teoría del desarrollo, organización internacional del desarrollo, análisis e instrumentos de política económica, técnicas de planeación, técnicas de elaboración de proyectos, programación del sector público y programación regional.

Entre 1966 y 1967, se realizó el curso de administración y planeación del desarrollo colombiano que contribuyó a formar especialistas en planeación para lo cual se incluían entre otras las siguientes materias:

- Teoría del desarrollo económico
- Teoría de la programación del desarrollo
- Teoría de la planeación
- Planeación del desarrollo industrial en Colombia
- Planeación del desarrollo agrícola colombiano
- Planeación del desarrollo social
- Planeación del desarrollo y del empleo de los recursos humanos
- Elaboración, ejecución, control y evaluación de proyectos específicos del desarrollo económico y social
- Planeación de la financiación del desarrollo económico y social en los sectores público y privado

Luego, los cursos de administración y planeación urbana y regional han contribuido de manera especial a la formación de planificadores para el desarrollo regional, desde 1972, cuando se realizó un curso en esta especialidad en colaboración con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital con el objeto de capacitar directivos e investigadores en la materia.

A partir de 1974 se institucionalizaron los cursos superiores de administración y planeación urbana y regional denominados (APUR) para funcionarios de la administración pública vinculados preferiblemente a oficinas de planeación de departamentos y municipios.

Dichos cursos de especialización se denominan hoy de gestión y planificación del desarrollo urbano y regional, tienen una duración de dos semestres, para profesionales interesados en participar de manera activa como agentes y líderes de planificación a nivel regional, urbano y municipal en Colombia.

Así mismo, se imparte formación en planeación a los estudiantes que adelanten sus estudios superiores en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, y a nivel de tecnologías.

### **13.3.3 La capacitación en planeación**

A través de la capacitación, la ESAP también ha realizado su aporte a la planeación en Colombia.

Desde sus inicios, los diferentes programas de adiestramiento y capacitación han incluido diversos cursos en áreas de planeamiento y

administración de proyectos; administración del desarrollo municipal; administración educativa; planeación administrativa; planeación y proyectos, entre otros.

### **13.3.4 La asesoría e investigación en Planeación**

Igualmente, la ESAP a través de sus diferentes unidades que la conforman, ha prestado asesoría para consolidar los sistemas de planeación en diferentes organismos de la administración nacional y territorial.

Así mismo, ha realizado investigaciones y editado numerosas publicaciones sobre el tema como contribución al fortalecimiento y consolidación de la planeación en Colombia.

Ha realizado eventos como foros y seminarios en diferentes regiones del país promocionando y dando a conocer los avances teóricos y normativos de la planeación.

Todo lo dicho hasta aquí permite afirmar, sin duda, que en los distintos retos producidos por cambios institucionales, bien fruto de reformas constitucionales o administrativas, o bien producidos por la introducción efectiva de procesos inducidos por realidades nacionales, en los cuales se han movido distintos actores sociales que los han impulsado, ha estado presente: tecnificación burocrática, descentralización, modernización, derechos humanos, participación comunitaria, democratización, etc.

De la planeación, objeto particular de este capítulo, se puede afirmar lo propio.



# **CAPÍTULO XIV. ASISTENCIA TÉCNICA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

El desarrollo de sus funciones la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ha mantenido relaciones con gobiernos extranjeros e instituciones internacionales, en campos relativos a la docencia e investigación en administración pública.

En tal sentido, existen dos clases de vinculación: relaciones a través de convenios para la ejecución conjunta de programas especiales, con gobiernos de otros países o con instituciones internacionales y afiliaciones a organismos asociados de carácter internacional.

La asistencia técnica tiene como objetivos:

- Fortalecer los programas académicos que imparte la ESAP.
- Adelantar estudios sobre temas de cooperación interamericana.
- Mejoramiento de la gestión pública en Colombia a través de programas de cooperación internacional en materia de reforma de la administración pública.
- Especialización en el exterior.
- Solicitud a organismos especializados de asesoría y asistencia para el desarrollo de estudios y proyectos en áreas de la administración pública.
- Participación en congresos, seminarios y cursos de especialización, encaminados al estudio de la problemática administrativa de los países latinoamericanos.
- Conocimiento y vinculación a sistemas modernos de información y documentación.

## **14.1 Antecedentes y desarrollo**

La asistencia técnica se ha hecho presente en la Escuela desde los albores de la institución.

En 1961 y 1962 ya se contaba con el apoyo de expertos de las Naciones Unidas, la Unesco y la Fundación Ford.

Como constancia de lo anterior, el Dr. Mario M. Vieira da Cunha, experto de las Naciones Unidas, elaboró y presentó en 1961 al Dr. Alberto Hernández Mora, director de la Escuela, un estudio que contenía los informes sobre los lineamientos de organización de la misma.

En 1996, se firmó un acuerdo de asistencia técnica entre las Naciones Unidas y la ESAP, siendo el primer gran proyecto de administración pública de las Naciones Unidas en América Latina.

Al suscribirse dicho acuerdo, el Dr. Guillermo Nannetti Concha, director de la Escuela, señalaba lo siguiente: “Al suscribir este plan de operaciones, la Escuela Superior de Administración Pública se compromete a corresponder con este empeño constante de superación, a este gesto de solidaridad internacional y a demostrar que no en vano ha sido seleccionada Colombia como sede de este vigoroso intento de las Naciones Unidas para contribuir a la modernización del Estado en la América Latina”<sup>1</sup>



**Guillermo Nannetti Concha adelanta conversaciones con Aryer Attir, delgado de las Naciones Unidas, y Leonel Torres, representantes del Banco Interamericano, encaminadas a incrementar la colaboración de estos organismos y la ESAP. (Foto de Rozo de Espacio).**

1 Concha, Nannetti. “Las Naciones Unidas y la administración pública”. *Administración & Desarrollo*, n.º 8. Bogotá, D. C., 1996.



El Gobierno de Francia, que venía colaborando con la Escuela dentro del acuerdo de cooperación franco-colombiana suscrito en septiembre de 1963, concretó su ayuda mediante un nuevo acuerdo celebrado con el Gobierno de Colombia en 1966, en el cual se estableció el otorgamiento de diez (10) becas anuales para egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, a fin de que realizaran estudios de especialización en Francia, y la asistencia permanente de un profesor de dicho país en el campo de la ciencia política. Los profesores visitantes Maurice Duverger, Georges Burdeau y Leo Hamon contribuyeron a estimular la investigación y la enseñanza de la ciencia política en la ESAP.

A finales de 1967, se incorporaron los becarios de las Naciones Unidas, quienes junto con los expertos extranjeros formaron un compacto bloque académico.

En 1969, el Banco Interamericano de Desarrollo patrocinó la permanencia de una misión de la Escuela Interamericana de Administración Pública en Colombia para en una primera etapa de dos (2) años prestar asistencia técnica al Departamento Administrativo del Servicio Civil en los siguientes aspectos:

- Fortalecer las actividades de orientación, planificación y realización de cursos de adiestramiento a cargo del Departamento y la ESAP.
- Preparar analistas de necesidades de adiestramiento, planificadores, instructores y ejecutores de las actividades de adiestramiento en Colombia.
- Fomentar las actividades de preparación de material didáctico.

La asistencia prestada por la EIAP del Brasil (Escuela Interamericana de Administración Pública) con el apoyo financiero del BID, durante esta primera etapa se resume en las siguientes actividades:

- Investigación de necesidades de adiestramiento en técnicas administrativas en los organismos nacionales.
- Colaboración en la preparación, discusión y revisión del plan general de adiestramiento en técnicas administrativas.
- Realización de publicaciones didácticas y de divulgaciones, principalmente los boletines: *Adiestramiento y Apuntes Administrativos* de carácter periódico.

En abril de 1970, se suscribió la segunda fase del proyecto “Programa de Administración General y Financiera” entre el Gobierno colombiano y el Fondo Especial de Naciones Unidas. Dicho proyecto se desarrollaría entre

julio de 1970 y diciembre de 1972, con el objeto de colaborar en la creación dentro de la Escuela de un programa de administración a nivel de posgrado y cursos de adiestramiento, con las siguientes actividades previstas:

- Cursos de posgrado en áreas relacionadas con la administración financiera, administración y planeación urbana y regional, administración tributaria y administración social.
- Cursos de adiestramiento en servicios para funcionarios públicos de niveles medio y alto.
- Estudios e investigaciones para apoyar la labor docente y facilitar las reformas de la administración pública.

En el plan de operaciones de esta fase del proyecto participaron, además del jefe del proyecto, seis (6) expertos de las Naciones Unidas en las especialidades de administración municipal, social, financiera, financiera especial; presupuesto y planeación, y administración pública.

El 10 de marzo de 1972 se firmó la segunda etapa del programa de asistencia técnica por parte del BID y la EIAP al Departamento Administrativo de Servicio Civil, DASC y a la ESAP.

El programa fue previsto para un periodo de dos años. La misión participaría en los siguientes subprogramas o áreas:

- Administración de proyectos
- Administración presupuestaria y fiscal
- Desarrollo local y
- Administración general

En noviembre de 1971, la ESAP presentó una solicitud al Gobierno de Francia de asistencia técnica para los años 1972, 1973 y 1974.

Entre 1974 y 1978, la ESAP contó con asistencia técnica internacional, así:

- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los proyectos COL 74/001 y COL 76/008, "Asesoría a la ESAP para Programas de Posgrado", en los cursos superiores de administración pública y planeación urbana y regional.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Programa Proyectos para el Desarrollo 1975-1979, Cursos de Formulación y Evaluación de Proyectos y Análisis Económico de Proyectos.
- Gobierno de Francia, asistencia técnica.

Durante el anterior periodo, los proyectos y la asistencia técnica fueron coordinados por la Subdirección de Posgrado.

A partir de 1978, la ESAP ha mantenido cooperación técnica de los siguientes gobiernos y organismos:

- Convenios de cooperación técnica con el Gobierno de Francia, para el otorgamiento de becas en el Instituto Internacional de Administración Pública de París (IIAP) y para el envío de cooperantes franceses en áreas de administración pública.
- Convenio con la Fundación Friedrich Naumann de Alemania Federal para la capacitación de promotores de desarrollo rural.
- A finales de 1986, el Centro de Altos Estudios de América y el Gobierno de Colombia, a través de la ESAP, firmaron un acuerdo para trabajar conjuntamente en el establecimiento del Instituto de Estudios Internacionales “Alberto Lleras Camargo”.

## 14.2 Estado actual de la cooperación

En materia de Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales, la ESAP tiene como unas de sus principales funciones el de “fortalecer y ampliar las relaciones interinstitucionales de cooperación con los organismos Nacionales e Internacionales de derecho público o privado, y afines a ella” y el de “adelantar planes, proyectos y programas de cooperación con entidades de cualquier orden, especialmente con las entidades y centros dedicados a la formación, investigación, extensión y asesoría en los niveles nacional e internacional, que le permitan orientar a la sociedad civil hacia la construcción de ciudadanía y democracia por la paz”.

De tal modo, la Dirección Nacional ha estado promoviendo la internacionalización de la ESAP al igual que el posicionamiento de su imagen en el mundo global, para lo cual ha establecido convenios con los siguientes países: Estados Unidos, España, Chile, Holanda, Costa Rica, Alemania. Así mismo, ha participado en redes con instituciones internacionales como la Escuela Íbero Americana de Gobierno y Políticas Públicas, el CLAD, la Red de Escuelas e Institutos de Administración Pública, la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (Inpae), Universia y la Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior (RCI).

Para los años siguientes, se tiene pensado aumentar y fortalecer la cooperación internacional con los países de América y Europa, especialmente obtener cooperación con Francia y fortalecerla con España.

### 14.3 Afiliaciones a organismos o asociaciones internacionales

La ESAP ha estado afiliada a los siguientes organismos:

- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas; en desarrollo de esta afiliación, la Escuela ha participado en reuniones anuales de la Asociación Internacional de Escuelas e Instituciones de Administración (AIEIA)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con sede en Caracas.
- Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (IULA), con sede en Quito.
- Consejo Internacional de Escuelas de Administración con sede en Caracas.
- Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP) con sede en México.



La reforma de las oficinas presidenciales es tema de la agenda actual de las ciencias administrativas en los países del Globo. En la foto, especialistas de Colombia, Francia, España y Estados Unidos.

### 14.4 La ESAP y la perspectiva actual internacional

La ESAP ha promovido la internacionalización, al igual que el posicionamiento de su imagen en el mundo global, para lo cual ha establecido convenios internacionales entre los cuales podemos mencionar principalmente los siguientes:

### Principales convenios internacionales de la ESAP

Institución/país	Convenio
Universidad Georgetown: (Programa Colombia) EE. UU.	Realización del Programa de capacitación “El Viernes del Concejal”, estrategia de capacitación continua y de asistencia técnica descentralizada para los concejos municipales con el objetivo de mejorar su capacidad de gestión. En promedio asisten, a cada viernes del concejal, un total de 1100 concejales.
Universidad Libre de Ámsterdam y Universidad de Barcelona Holanda (Países Bajos)	El consorcio Universidad Libre de Ámsterdam y Universidad de Barcelona, seleccionado por la Organización de los Países Bajos para la Cooperación Internacional en Educación Superior - Nuffic está trabajando en un proyecto de cooperación con la ESAP, para apoyar su fase de fortalecimiento Institucional. Para ellos, se ha realizado las siguientes actividades macro: consolidación del diagnóstico institucional, elaboración del proyecto de fortalecimiento institucional y realización de diferentes actividades del proyecto. El proyecto va hasta el 2008.
Corporación Andina de Fomento (CAF) Colombia, Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, España, Uruguay, Chile, Jamaica, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Brasil, Perú y México	Programa de Capacitación de líderes en visión de país y valores cívicos-democráticos. <i>Primera etapa:</i> 2003-2004 capacitados 466 líderes de 12 zonas del país. <i>Segunda etapa:</i> 2005-2006 capacitados 1100 líderes de 26 zonas del país. Para el 2007 se continúa con una <i>tercera etapa;</i> Se firmó convenio para la realización de una tercera etapa en Colombia. Se tiene identificado y seleccionado alrededor de 1200 líderes en 14 Departamentos. Se inicio el 12 de mayo con la capacitación del primer eje “Lo Individual”, en los 22 centros formativos que tiene el programa, y se continúa con un segundo eje “Lo colectivo” y, finalmente, un tercer eje “Lo público”. El programa ha tenido un éxito rotundo en Colombia, que ha servido de modelo para implementar en otros países como Venezuela, Bolivia, Perú y Ecuador.
Academia diplomática de San Carlos -Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia	Se viene implementando a través de la subdirección de alto Gobierno y la Facultad de Pregrados, por medio de conferencias y exposiciones presenciales de catedráticos y diplomáticos visitantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, intercambio de publicaciones y revistas especializadas de asuntos internacionales.
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo Suecia	Durante el 2006, se realizaron tres eventos de formación entre Civis y la ESAP, en los temas de género, derechos humanos (DIH) y resolución de conflictos. Se continúa en el 2007 con el apoyo en los mismos temas. El 5 de junio de 2007 se realizó el Seminario-Taller sobre “La Justicia restaurativa en el sistema de responsabilidad penal juvenil”, organizado por Civis con el apoyo de la ESAP. El Seminario-Taller contó con la participación de ponentes internacionales y nacionales. Se viene adelantando el perfeccionamiento de un convenio marco de cooperación. Civis apoyará a la ESAP en la realización de un diplomado en Resolución de Conflictos, en las regiones del Meta, Magdalena Medio, Sogamoso, Pacífico y Atlántico.

Embajada de Francia, Función Pública Francia	Se firmará un convenio para aunar esfuerzos en busca de lograr cooperación para desarrollar programas de alta dirección pública de manera directa y a través de instituciones educativas de Francia.
Universidad de Costa Rica (Escuela de Administración Pública) Costa Rica	Se firmó un Convenio General de Cooperación Académica y Científica entre las dos universidades, con el propósito de adelantar cooperación en las diferentes modalidades académicas.
América, Europa	Desde años atrás, el área de CDIM y Biblioteca mantiene convenio con 53 entidades para intercambio de material bibliográfico.

### Participación en redes internacionales

Institución/país	Convenio
Programa Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (Ibergop). Iberoamérica	Participación en la reunión de Consejo Académico del Programa Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (Ibergop), con la participación de la Sede General Iberoamericana (Segib) y las sedes de México, Chile, España y Costa Rica, en dicha reunión se determinó la continuación del programa con el pleno apoyo de la Segib y la ratificación de Colombia como octava sede del programa. La Segib y los miembros de la Rympe, aceptaron que Colombia fuera la octava sede académica de Ibergop, representado por la ESAP, ello implica un reconocimiento importante de la institución, representante del Gobierno, a nivel internacional. Se viene adelantando la programación de un Diplomado en Gerencia Pública para Altos Funcionarios Iberoamericanos en el marco de la oferta académica de la Sede Ibergop Colombia.
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Latinoamérica	Participación de directivos y docentes en los encuentros académicos organizados por el CLAD, para actividades de análisis e intercambio de experiencia y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización del Estado. Este año se realizará el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 30 de octubre al 2 de noviembre, participará el señor director y cuatro docentes de la ESAP y expondrán sus investigaciones. La ESAP ha realizado aportes significativos, frente a los temas académicos tratados en los encuentros. El director nacional es miembro del Consejo Académico Asesor de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas públicas. Este año se propondrá el primer Plan Académico de la Escuela.

Red de Escuelas e Institutos de Administración Pública Colombia, Argentina Bolivia, Costa Rica, España, Guatemala, Colombia, Bolivia, España Ecuador, El Salvador , Guatemala, México, Nicaragua.	La ESAP apoyo la creación de la red para intercambio de información en el saber de la administración pública.
Red Interamericana de Educación en Administración Pública (Inpae) América.	Participación de los diferentes eventos organizados por la red para compartir experiencias sobre el avance de los estudios sobre administración y políticas públicas en la región. Este año, la ESAP ganó el concurso, para ser la primera Sede de la Conferencia Anual de Inpae 2007, la cual se realizó en mayo y el tema fue “La internacionalización de la educación en asuntos públicos: balance y perspectivas desde la experiencia continental en investigación, docencia, capacitación y asistencia técnica”.
Universia España	Se trabaja continuamente, el envío de información sobre los diferentes eventos en las territoriales y la Dirección Nacional, noticias recientes de los diferentes servicios ofertados por la institución, noticias que constituyan primicia desde el sector público.
Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior. Colombia	Participación en las diferentes reuniones para apoyar, promover y facilitar actividades de cooperación interinstitucional e internacional en el sector educación.

### Cooperación Internacional en la zona de fronteras

Institución	Cooperación
Universidad de Los Andes de (San Cristóbal) Venezuela	Convenio de cooperación, científica y tecnológica, que tiene como propósito el desarrollo de diferentes líneas académicas acordadas en las reuniones de trabajo.
Universidad Nacional de Panamá / Universidad Autónoma de Chiquirí (Facultad de Administración Pública) Panamá.	A través del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Dirección General de América, se están adelantando las gestiones necesarias para la firma de convenios con las instituciones universitarias de Panamá. Se ha invitado a estas instituciones a visitar a la ESAP en Colombia y coordinar una agenda académica en la zona de frontera.

## La ESAP y el desarrollo institucional colombiano

Embajada de Brasil en Colombia Brasil.	Con la embajada de Brasil en Colombia a través de la sección de cooperación técnica –derechos humanos y medio ambiente–, se viene trabajando la iniciativa de desarrollar un diplomado binacional sobre integración fronteriza, a realizarse en la ciudad de Leticia con la participación de autoridades de los municipios de Brasil y Colombia.
Agencia Peruana de Cooperación Internacional Perú	Con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y la Acción Social, se viene trabajando la iniciativa de desarrollar un diplomado binacional sobre integración fronteriza, a realizarse en la ciudad de Leticia con la participación de autoridades del Perú.
Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial de Acción Social para la Cooperación Internacional Venezuela, Panamá, Brasil y Perú	Participación de la ESAP en las diferentes comisiones mixtas y bilaterales.

Fuente: Informe de gestión ESAP, junio de 2007.



# **CAPÍTULO XV.**

## **LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ESAP Y SUS NORMAS ORGÁNICAS**

Hemos considerado básico dedicar un capítulo a este tema, destinado a dos aspectos jurídicos: uno, el doble carácter de universidad y de establecimiento público que tiene la Escuela, y el otro que apunta a informar sobre la reglamentación de la profesión de administrador público.

### **15.1 Trayectoria jurídica – Normas orgánicas**

A continuación, se presenta todo el recorrido normativo que ha regulado los procesos de esta institución. Además de recuperar la memoria jurídica de la entidad, damos bases para quienes quieran profundizar en trabajos académicos sobre el tema:

- Decreto 663 de 1954 (marzo 4). Crea una Comisión para la Reforma de la Administración Pública. *Diario Oficial n.º 28430.*
- Decreto 059 de 1995 (enero 14). Modifica la composición de la Comisión Nacional para la Reforma de la Administración Pública. *Diario Oficial, n.º 28671.*
- Decreto 2356 de 1956 (septiembre 18). Crea la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Diario Oficial n.º 29154.*
- Decreto 2357 de 1956 (septiembre 18). Modifica la composición de la Comisión Nacional para la Reforma de la Administración Pública. *Diario Oficial n.º 29154.*
- Ley 19 de 1958 (noviembre 25). Crea la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (art. 17). *Diario Oficial n.º 29835.*
- Decreto 350 de 1960 (febrero 12). Organiza la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Diario Oficial n.º 30166.*
- Decreto 1732 de 1960 (julio 18). Crea como Departamento especializado de la Escuela el Instituto Colombiano de

- Estudios Internacionales y modifica la integración del Consejo Directivo (artículos 162 y 179). *Diario Oficial n.º 30300*.
- Decreto 3119 de 1968 (diciembre 26). Reorganiza la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Diario Oficial n.º 32690*.
  - Ley 12 de 1986 (enero 16). Dicta normas sobre cesión de impuesto a las ventas. Asigna parte de estos recursos a la Escuela. *Diario Oficial n.º 37310*.
  - Decreto 007 de 1987 (enero 15). Expide el Estatuto de la Descentralización en beneficio de los Municipios. Dicta normas sobre los programas de la Escuela (artículos 76 a 80). *Diario Oficial n.º 37757*.
  - Decreto 674 de 1987 (abril 13). Aprueba la estructura orgánica de la Escuela. *Diario Oficial n.º 37849*.
  - Decreto 716 de 1987 (abril 22). Aprueba una modificación a los estatutos de la Escuela en cuanto a contratación y delegación de funciones. *Diario Oficial n.º 37855*.
  - Decreto 77 de 1987 (enero 15). Expide el Estatuto de la Descentralización en beneficio de los municipios. Dicta normas sobre los programas de la Escuela (artículos 76 a 80). *Diario Oficial n.º 37757*.
  - Decreto 674 de 1987 (abril 13). Aprueba la estructura orgánica de la Escuela. *Diario Oficial n.º 37849*.
  - Decreto 716 de 1987 (abril 22). Aprueba una modificación a los estatutos de la Escuela en cuanto a contratación y delegación de funciones. *Diario Oficial n.º 37855*.
  - Decreto 1877 de 1991 (julio 29). Aprueba el Acuerdo n.º 015 de 1991 expedido por el Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Diario Oficial n.º 39940*.
  - Ley 30 de 1992 (diciembre 28). Organiza el servicio público de la educación superior. *Diario Oficial n.º 40700*.
  - Ley 443 de 1998 (junio 11). Expide normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial n.º 43320*.
  - Decreto 1567 de 1998 (agosto 5). Por el cual se crean el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado.
  - Ley 489 de 1998 (diciembre 29). Por la cual se establece la organización y funcionamiento de la Administración Pública. *Diario Oficial n.º 43464*.

- Decreto 1444 de 1999 (agosto 2). Por el cual se reestructura el Departamento Administrativo de la Función Pública. *Diario Oficial n.º 43654*.
- Decreto 1677 de 2000 (septiembre 1.º). Por el cual se reestructura el Departamento Administrativo de la Función Pública. *Diario Oficial n.º 44153*.
- Decreto 999 de 2001 (mayo 29). Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Diario Oficial n.º 44442*.
- Decreto 2524 de 2001 (noviembre 26). Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Diario Oficial n.º 44632*.
- Decreto 219 de 2004 (enero 27). Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y se dictan otras disposiciones.
- Ley 909 de 2004 (septiembre 23). Por el cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1227 de 2005 (abril 21). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998.
- Decreto 2636 de 2005 (agosto 1.º). Por el cual se modifica el Decreto 219 de 2004 que reestructura la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Ley 909 de 2004 (septiembre 23). Por el cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo 009 de 2004. Por el cual se actualiza y expide el Estatuto de Personal Docente de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Decreto 2636 de 2005 (agosto 1.º). Modifica el Decreto 219 de 2004 que reestructuró la entidad.

## 15.2 Naturaleza jurídica

El Decreto 219 de 2004 (enero 27). Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y se dictan otras disposiciones, define así la Naturaleza jurídica de la ESAP:

*Naturaleza.* La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP creada por la Ley 19 de 1958 es un Establecimiento Público del orden nacional, de carácter universitario, adscrito al

Departamento Administrativo de la Función Pública, dotado de personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, de conformidad con las normas que regulan el sector educativo en general y el servicio público de la educación superior en particular, e integra el Sector Administrativo de la Función Pública. (Art. 1º, Decreto 219 de 2004)

### 15.3 La sentencia de la Corte Constitucional

Esta sentencia, de la cual fue ponente el Dr. Vladimiro Naranjo, desató las súplicas del libelo demandatario contra algunos artículos del Decreto Ley 2003 de 1994. En sus partes esenciales, dispone:

Al señalar el artículo en comento que establecimientos como la ESAP “continuarán adscritas” a la entidad respectiva, significa que el legislador está reconociendo, *per se*, que esa institución sigue ostentando el carácter de establecimiento público y no de universidad del Estado, en los términos definidos por la Ley 30 de 1992. Dicho carácter de establecimiento público se deriva, como bien lo anota el impugnante de la demanda de constitucionalidad, de la Ley 19 de 1958, el Decreto-Ley 3119 de 1968 y Decreto-Ley 2083 de 1994, principalmente, que le definieron dicha naturaleza jurídica a la ESAP y determinaron que estuviera adscrita al Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública. Igualmente esas disposiciones definen, y así lo admite esta Corte, el objeto jurídico singular de esta institución, el cual sobrepasa los límites propios de la academia para abarcar campos que se relacionan directamente con la calidad de la función pública y la preparación, capacitación, adiestramiento y entrenamiento de los empleados que se encuentran al servicio del Estado.

Por otra parte, no sobra recordar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto-Ley 1050 de 1968, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 115 superior, los establecimientos públicos se encuentran adscritos –término empleado por el parágrafo del artículo 137 de la ley 30 de 1992– a los ministerios o a los departamentos administrativos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo el control y la orientación de éstos.

El segundo aspecto, esto es, el que las entidades a que se refiere el artículo 37 deban ajustar su régimen académico a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, no hace otra cosa que corroborar el hecho de que la ESAP no era, al momento de expedirse la referida ley, una universidad del Estado. En efecto, téngase en cuenta que la misma norma legal obliga a las instituciones como la ESAP a “ajustar su régimen académico” a las prescripciones de la ley de educación superior. Ello significa que el legislador entiende y acepta que esa entidad no reviste el carácter de universidad estatal, pues si ello no fuese así, la disposición carecería de fundamento y lógica jurídica. Sobre el particular, conviene preguntarse: ¿por qué razón se obligaría a una universidad del Estado a ajustar su régimen académico a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, cuando la misma ley prevé que esas entidades gozarán de la autonomía suficiente para cumplir esa misión?

Lo mismo sucede con el tercer aspecto en mención. El hecho de permitir a las autoridades educativas correspondientes reglamentar lo respectivo a las equivalencias de los títulos otorgados por instituciones como la ESAP, significa que se está partiendo del supuesto necesario de reconocer que esas entidades no son realmente universidades del Estado. Si ello no fuere así, entonces la ley hubiese guardado silencio al respecto, pues no se trataría ya de “equivalencias académicas”, sino de verdaderos títulos cuya expedición se debe ajustar a los parámetros determinados en la misma ley 30 de 1992.

Y luego agrega la Corte Constitucional:

Como puede observarse el objetivo y funciones que, de manera especial, le han sido encomendadas a la ESAP, si bien en esencia son de naturaleza académica, no se enmarcan propiamente dentro de los parámetros específicos de una universidad en el exacto sentido del término. No debe olvidarse que a esa entidad se le encarga también, con igual énfasis, una labor de adiestramiento permanente de los funcionarios estatales, con el fin de procurar que la Administración Pública alcance los niveles de eficiencia, imparcialidad, seriedad y celeridad que el Constituyente le ha encomendado (art. 209 C. P.). Se trata, para la Corte, de una labor que se encuentra ligada al desarrollo mismo de la carrera administrativa y al propósito que ella cumple dentro del funcionamiento del Estado. Por eso la responsabilidad de la ESAP, se insiste, no

se limita a impartir exclusivamente una enseñanza específica; por el contrario, a ella se le exige que participe en forma activa en todos los ámbitos propios de la administración pública; desde la preparación y entrenamiento de los funcionarios y servidores públicos, hasta la presentación de propuestas concretas y específicas para que el Gobierno adopte medidas tendientes a mejorar la carrera administrativa y el funcionamiento mismo del Estado, pasando por la distribución de la información necesaria para un mejor cumplimiento de la tarea estatal.

Este es, pues, un punto interesante porque la ESAP ha ostentado una naturaleza jurídica que puede ser sui géneris, por cuanto ha sido un establecimiento público descentralizado, pero a la vez una universidad, como lo hemos podido apreciar en las distintas normas jurídicas que han regulado la vida de la ESAP. Resulta también de la mayor importancia conocer ahora cómo ha enfocado este aspecto la jurisprudencia del Consejo de Estado.

#### **15.4 Primer concepto de la Sala de Consulta**

La naturaleza jurídica de la Escuela como establecimiento público, así como su carácter universitario, fue precisado por la sala de consulta y servicio civil en concepto de 20 de febrero de 1974, con ponencia del Dr. Luis Carlos SÁCHICA, algunos de cuyos párrafos dicen:

No parece difícil concluir que la naturaleza jurídica de la Escuela, por la expresa atribución legal que de ese carácter le han dado las normas que la organizaron y están regulando su actividad, es la de un establecimiento público. Tanto más cuanto de dichas disposiciones no solo hicieron esa calificación, sino que añadieron las características específicas de este tipo de entes descentralizados, a saber: personería jurídica propia, patrimonio independiente, autonomía administrativa y adscripción a uno de los organismos principales de la administración centralizada que en este caso es el Departamento Administrativo del Servicio Civil, para efectos de la tutela a que la ley los somete.

Habiendo dejado en claro que la Escuela es un establecimiento público es indiscutible su carácter de universidad oficial, en el sentido de estatal, como se desprende de su origen legal, de la formación de su patrimonio, de su régimen de derecho público, y de la declaración del art. 1° del Decreto 225 en mención al afirmar


que, como tal, forma parte de la rama ejecutiva, y está adscrita al Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Por las mismas razones, este establecimiento público universitario del Estado pertenece al orden administrativo nacional, ya que es de creación legal, hace parte de la rama ejecutiva del poder público, y está adscrito a un departamento administrativo de la misma. Entendiéndolo así, fue reorganizado con base en las facultades de la Ley 65 de 1967, contentiva de las facultades extraordinarias para la reordenación de la administración pública nacional.

diario de la Mañana  
Página 7-A

# UNIVERSIDADES reconocidas por el GOBIERNO NACIONAL

EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR EL DECRETO 3156 DE 1968, EL ICFES ANUNCIA A LA CIUDADANÍA QUE ÚNICAMENTE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS A CONTINUACIÓN, TIENEN CARACTER DE UNIVERSIDADES RECONOCIDAS.



**ARMENIA**  
Universidad del Quindío

**BARRANQUILLA**  
Universidad del Atlántico  
Universidad Libre de Colombia (Sección del Atlántico)

**BOGOTÁ**  
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario  
Colegio Mayor de San Buenaventura  
Escuela Superior de Administración Pública  
Fundación Universidad de América  
Fundación Universidad de Bogotá "Jorge Tadeo Lozano"  
Pontificia Universidad Javeriana  
Universidad de los Andes  
Universidad de Santo Tomás  
Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"  
Universidad Externado de Colombia

El Icfes publica en 1969 la condición universitaria de la ESAP.

## 15.5 El nuevo concepto de la Sala de Consulta

Con fecha 23 de junio de 1993, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado absolvió la consulta que le formulara el director del Departamento Administrativo de la Función Pública, en orden a absolver los siguientes interrogantes:

- » ¿El régimen salarial y prestacional contenido en el Decreto 1444 de 1992 es aplicable a los empleados públicos docentes de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP?
- » Como consecuencia de lo anterior, ¿es procedente el desarrollo efectuado en el capítulo séptimo del Acuerdo 23 de 1992, proferido por el Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, artículos 32 y 33 y demás normas concordantes?

La Sala de consulta inicialmente analiza las distintas normas que han regulado la vida jurídica de esa institución, así:

- Decreto 3119 de 1968
- Decreto 1816 de 1976
- Igualmente, menciona las normas sobre educación superior:
- Decreto 80 de 1980 y la ley 30 de 1992, y concluye:

7) Como la Escuela Superior de Administración Pública, antes de entrar en vigencia la Ley 30 de 1992, ya tenía la calidad de universidad, debe entenderse que, según el citado artículo 19, esta institución conserva dicha naturaleza. Sólo que de acuerdo con el artículo 137 *ibidem*, la entidad debe ajustar su régimen académico a lo dispuesto en esa norma.

## 15.6 La profesión de administrador público y su reglamentación

### La ley

Mediante la Ley 05 de 1991 (enero 16), se reconoce, autoriza y reglamenta el ejercicio de la profesión de Administrador Público.

En virtud de dicha ley, se señalan las actividades que constituyen el ejercicio de la profesión de Administrador Público:



- El desempeño de empleos públicos para los cuales se requiere el título profesional de Administrador Público;
- La realización de estudios y proyectos de asesoría y consultoría para cualquier organismo de los sectores públicos y privados en materias administrativas; y
- El ejercicio de la docencia y la investigación científica en materias relacionadas con la profesión, en instituciones de educación o investigación.

Se crea la tarjeta profesional de Administrador Público Profesional, así como el Consejo Profesional de Administrador Público y se señala su integración y funciones.

### **El Decreto reglamentario 272 de 1993**

El Decreto 272 del 5 de febrero de 1993 reglamentó la Ley 05 de 1991, sobre el ejercicio de la profesión de Administrador Público. En el citado Decreto se regulan entre otros los siguientes aspectos:

- Disposiciones generales de la profesión
- Actividades profesionales y requisitos para el ejercicio de la profesión
- Vigilancia y dirección de la profesión
- Matrícula y tarjeta profesional
- Registro nacional de administradores públicos



# **CAPÍTULO XVI.**

## **UNA ORGANIZACIÓN ANTERIOR DE LA ESAP**

### **16.1 Objetivo**

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) tiene como objeto la capacitación, formación y desarrollo, desde el contexto de la investigación, docencia y extensión universitaria, de los valores, capacidades y conocimientos de la administración y gestión de lo público que propendan a la transformación del Estado y el ciudadano.

### **16.2 Misión**

Formar ciudadanos y ciudadanas en las diferentes modalidades de educación formal, no formal e informal, desde el contexto universitario, en los valores, capacidades y conocimientos propios de saber administrativo público.

### **16.3 Visión**

La ESAP deberá ser identificada y reconocida como una institución universitaria de excelencia académica en la generación y difusión del saber administrativo público, en los ámbitos nacionales e internacionales.

### **16.4 Principios misionales**

Son todos aquellos que están contemplados por la Constitución Política de Colombia, la ley y demás disposiciones del orden nacional, aplicables a su naturaleza y objeto en su condición de institución universitaria, además de los específicos aquí propuestos:

- Universitarios
- Organizacionales
- Comunitarios
- De la ciencia y la tecnología
- Para el desarrollo de la función pública

## 16.5 Funciones

Son funciones de la ESAP las siguientes:

1. Propender a la permanente difusión de la Constitución Política, resaltando los principios que rigen la función pública y administrativa.
2. Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración territorial y la cooperación interinstitucional, con miras a que las diversas regiones del país dispongan del talento humano y de los conocimientos y tecnologías administrativas apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.
3. Crear, desarrollar y difundir el conocimiento científico y tecnológico, orientado a consolidar los campos del saber propios de la administración y de la gestión pública en todos sus órdenes.
4. Adelantar programas curriculares de formación en educación superior conducentes al fortalecimiento de los campos del saber propios de la administración pública y al desarrollo de habilidades para desempeños profesionales en sus campos de aplicación.
5. Realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa, que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración pública en sus distintos niveles y órdenes y que sirvan como instrumentos para la formulación de políticas públicas.
6. Divulgar el resultado de las investigaciones y estudios que realice y constituirse en centro de información y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública.
7. Generar, innovar y difundir tecnologías mediante actividades de extensión, tales como la consultoría, la asesoría, la capacitación y la divulgación en el campo científico-tecnológico de la administración pública.
8. Formular el Plan Nacional de Capacitación de Servidores Públicos de acuerdo con las directrices que trace el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública.
9. Realizar en los términos de ley concursos para ingreso al servicio público, brindar capacitación y asesoría en materia de carrera administrativa a los organismos de las ramas del

- poder público y sus funcionarios, para lo cual podrá suscribir contratos y/o convenios con dichas entidades públicas.
10. Actuar como órgano consultivo para diagnosticar, estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración pública.
  11. Desarrollar el programa Escuela de Alto Gobierno e impartir la inducción al servicio público y prestar apoyo a la alta gerencia de la administración pública, bajo la coordinación del Departamento Administrativo de la Función Pública.
  12. Impulsar los procesos de descentralización administrativa y apoyo a la gestión local y regional, a través de las Direcciones Territoriales, las cuales tendrán cobertura nacional y su distribución será determinada por el Consejo Directivo Nacional.
  13. Contribuir a garantizar la unidad de propósitos de la administración, mediante el intercambio de experiencias administrativas.
  14. Fortalecer y ampliar las relaciones interinstitucionales de cooperación con organismos nacionales e internacionales, de derecho público o privado, afines a ella.
  15. Orientar las actividades que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) debe realizar para prestar el apoyo en el desarrollo y certificación del sistema de gestión de calidad, en los términos establecidos en la Ley de 2003
  16. Las demás que le señale la Constitución Política y la ley de acuerdo con su misión y naturaleza.

## 16.6 Órganos de Dirección, Administración y Asesoría

La ESAP, en el nivel nacional, está a cargo del Consejo Directivo Nacional, del Consejo Académico Nacional y del director nacional.

- *Integración del Consejo Directivo Nacional:*
  - a. El director del Departamento Administrativo de la Función Pública, o su delegado, quien lo presidirá;
  - b. El ministro de Educación Nacional o su delegado;
  - c. Un (1) miembro designado por el presidente de la República;
  - d. El director de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública;

- e. Un (1) egresado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), elegido por los egresados;
- f. Un (1) alcalde en representación de la Federación Nacional de Municipios;
- g. Un (1) gobernador en representación de la Confederación de Gobernadores;
- h. Un (1) profesor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), elegido por el profesorado;
- i. Un (1) estudiante regular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), elegido por el estudiantado.

El director nacional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) asistirá al Consejo Directivo con derecho a voz, pero sin voto. El secretario general de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ejercerá las funciones de secretario del Consejo Directivo.

## **16.7 Estructura interna (ver organigrama actual)**

- 1. Consejo Directivo Nacional
- 2. Consejo Académico Nacional
- 3. Dirección Nacional
  - 3.1. Oficina de Control Interno
  - 3.2. Oficina Asesora de Planeación
  - 3.3. Oficina Asesora Jurídica
  - 3.4. Oficina de Sistemas e Informática
- 4. Secretaría General
- 5. Subdirección Académica
  - 5.1 Facultad de Pregrados
  - 5.2 Facultad de Posgrados
  - 5.3 Facultad de Investigaciones
- 6. Subdirección de Proyección Institucional
  - 6.1 Departamento de Asesoría y Consultorías
  - 6.2 Departamento de Capacitación
- 7. Subdirección de Alto Gobierno
- 8. Subdirección Administrativa y Financiera
- 9. Direcciones Territoriales
  - 9.1 Dirección Territorial
  - 9.2 Consejo Directivo Territorial
  - 9.3 Consejo Académico Territorial
  - 9.4 Centro Territorial de Administración Pública (Cetap)

## 10. Órganos de asesoría y coordinación

10.1 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno

10.2 Comisión de Personal.

## 16.8 Las unidades misionales

### 16.8.1 Subdirección Académica

Unidad institucional encargada de integrar académica, científica y administrativamente la función académica de docencia, la investigación y la proyección social, en el establecimiento de políticas y mecanismos de formación pregradual y postgradual en torno a los conocimientos analizados por la comunidad académica y por la sociedad

- *Facultad de Pregrados*

Unidad académica de enseñanza superior dedicada al desarrollo disciplinar del saber administrativo-público y el abordaje científico y tecnológico de los problemas del Estado a través de programas de formación profesional en Administración Pública. La Facultad de Pregrados desarrolla actualmente los siguientes programas curriculares:

- » Administración Pública, con metodología presencial, en 10 semestres diurno y 12 semestres nocturno, otorgando el título de Administrador Público.
- » Administración Pública Territorial, con metodología a distancia, duración de 12 semestres, que otorga el título de Administrador Público.

- *Facultad de Posgrados*

Unidad académica de enseñanza superior dedicada a la formación avanzada, encargada de la profundización de los conocimientos planteados por la administración pública y el Estado, desde los diferentes campos del saber, las profesiones, las disciplinas y las investigaciones que buscan estudiar, analizar y resolver problemas nacionales, regionales y locales en el ámbito de lo público.

La Facultad de Posgrados ofrece los siguientes programas curriculares:

- » Maestría en Administración Pública, con metodología presencial, dos años de duración y otorga el título de Magister en Administración Pública.

- » Especialización en Alta Dirección del Estado, con metodología presencial y confiere el título de Especialista en Alta Dirección del Estado.
- » Especialización en Administración Pública Contemporánea, con metodología a distancia y otorga el título de Especialista en Administración Pública Contemporánea.
- » Especialización en Gestión Pública: metodología presencial y a distancia. Título, Especialista en Gestión Pública.
- » Especialización en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional: metodología a distancia. Título, Especialista en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional
- » Especialización en Gerencia Hospitalaria: metodología a distancia. Título, Especialista en Gerencia Hospitalaria.
- » Especialización en Alta Gerencia del Sistema de Seguridad Social: metodología a distancia. Título, Especialista en Alta Gerencia del Sistema de Seguridad Social.
- » Especialización en Gerencia Ambiental: metodología a distancia. Título, Especialista en Gerencia Ambiental.
- » Especialización en derechos Humanos: metodología a distancia. Título, Especialista en Derechos Humanos.
- » Especialización en Gerencia Social: metodología a distancia. Título, Especialista en Gerencia Social.
- » Especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales: metodología a distancia. Título, Especialista en Fronteras y Relaciones Internacionales.
- » Especialización en Finanzas Públicas: metodología a distancia y presencial; duración, dos semestres. Título, Especialista en Finanzas Públicas.
- » Especialización en Alta Gerencia en Economía Pública: metodología a distancia; duración dos semestres. Título, Especialista en Gerencia en Economía Pública.
- » Especialización en Proyectos de Desarrollo: metodología presencial y a distancia; duración dos semestres. Título, Especialista en Proyectos de Desarrollo.

- Calidad de la formación. Acreditación:

En el año 2005, la ESAP inició de manera formal el proceso de Acreditación del Programa de Administración Pública con el cumplimiento de la primera etapa de “condiciones iniciales” ante el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), órgano que



avaló la continuidad hacia la segunda etapa de autoevaluación y autorregulación.

**Tabla 1. Registro calificado de los programas académicos de la ESAP**

Nombre del programa	Metodología	Fecha de presentación del programa	N.º de resolución	Fecha	N.º Créditos	Años del registro
<b>Programas académicos de pregrado</b>						
Administración Pública	Presencial	14 de mayo de 2004	6091	21 de diciembre de 2005	180	7
Administración Pública Territorial	Distancia	14 de mayo de 2004	6256	26 de diciembre de 2005	159	7
Tecnología en Gestión Pública Financiera	Distancia	14 de mayo de 2004	6115	6 de octubre de 2006.	96	7
Tecnología en Gestión Pública Ambiental	Distancia	14 de mayo de 2004	5769	22 de septiembre 2006	104	7
<b>Programas académicos de posgrado</b>						
Especialización en Gerencia Social	Distancia	9 de noviembre de 2004	3901	18 de julio de 2006.	24	7
Especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales	Distancia	9 de noviembre de 2004	7882	5 de diciembre de 2006	24	7
Especialización en Gerencia Ambiental	Distancia	9 de noviembre de 2004	6082	21 de diciembre de 2005	24	7
Especialización en Derechos Humanos	Distancia	9 de noviembre de 2004	3510	23 de junio de 2006	24	7
Especialización en Gerencia Hospitalaria	Distancia	9 de noviembre de 2004	3899	18 de julio de 2006	24	7
Especialización en Alta Gerencia Del Sistema de Seguridad Social en Salud	Distancia	9 de noviembre de 2004	6093	21 de diciembre de 2005	24	7

La ESAP y el desarrollo institucional colombiano

Nombre del programa	Metodología	Fecha de presentación del programa	N.º de resolución	Fecha	N.º Créditos	Años del registro
Especialización en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional	Distancia	9 de noviembre de 2004	6085	21 de diciembre de 2005	24	7
Especialización en Administración Pública Contemporánea	Distancia	9 de noviembre de 2004	6086	21 de diciembre de 2005	24	7
Especialización en Proyectos de Desarrollo	Distancia	9 de noviembre de 2004	6083	21 de diciembre de 2005	24	7
	Presencial	9 de noviembre de 2004	6087	21 de diciembre de 2005	24	7
Especialización en Finanzas Públicas	Distancia	9 de noviembre de 2004	6084	21 de diciembre de 2005	24	7
	Presencial	9 de noviembre de 2004	6090	21 de diciembre de 2005	24	7
Especialización en Gestión Pública	Distancia	9 de noviembre de 2004	6089	21 de diciembre de 2005	24	7
	Presencial	9 de noviembre de 2004	3135	16 de junio de 2006.	24	7
Especialización en Alta Dirección del Estado	Presencial	30 de diciembre de 2004	6088	21 de diciembre de 2005	24	7
Especialización en Alta Gerencia Pública	Distancia	30 de diciembre de 2004	6092	21 de diciembre de 2005	24	7
Especialización en Alta Gerencia en Economía Pública	Presencial	30 de diciembre de 2004	3118	16 de junio de 2006.	24	7

Fuente: Grupo de Mejoramiento Académico y Curricular de la ESAP.

- *Facultad de Investigaciones*

Unidad universitaria dedicada al desarrollo de la investigación científico-tecnológica y formativa, a partir de los problemas nacionales que afronta la administración pública, para que sirvan de instrumento al Estado en la formulación de políticas públicas.

Tiene como objetivos contribuir a la construcción de un Estado democrático orientado por el interés general y garante del mismo, a partir de la generación de condiciones científicas para la realización de proyectos nacionales a través del reconocimiento y articulación de realidades e intereses locales y regionales, lo cual hace necesario recuperar los criterios de justicia y equidad como base de su acción.

Desarrolla las siguientes líneas de investigación:

- » Organización y Gerencia del Estado
- » Ciudadanía y Construcción de lo Público
- » Gestión Pública y Desarrollo Territorial
- » Políticas Públicas y Gobernabilidad
- » Economía de lo Público
- » Derechos Humanos en la perspectiva de lo Público

- *Subdirección de Proyección Institucional*

Unidad institucional encargada de promover el desarrollo corporativo, adoptar los mecanismos estratégicos de relación en su interior y con otras instituciones, el sistema académico de extensión y proyección social universitaria, en torno a los avances científico-tecnológicos de la administración pública y la modernización del Estado.

- *Subdirección de Alto Gobierno*

Unidad institucional especializada en asuntos públicos, encargada de capacitar e impartir inducción a los miembros pertenecientes a las corporaciones públicas de elección popular, y la alta gerencia de la administración pública colombiana en torno a los conocimientos científico-tecnológicos consolidados por las comunidades académicas en el ámbito del saber administrativo público y la ciencia política, con el propósito de intervenir en el

direccionamiento estratégico que deberá establecer el gestor público dentro de las organizaciones.

## 16.9 Direccionamiento de políticas

- *Fundamentos de política*
  - » Ser cimiento del progreso del país, al contribuir en la definición de políticas públicas a partir de proveer conocimiento, cultura e impulso a la investigación y desarrollo científico, generando expertos públicos y ciudadanos cualificados en el ser y hacer de la administración pública.
  - » Brindar un espacio crítico, reflexivo y abierto al análisis, el estudio la investigación, el debate y la participación sobre la gestión y política pública.
  - » Estimular la investigación y el desarrollo en la administración de lo público.
  - » Graduar y capacitar personas idóneas y seguras en el conocimiento integral de la gestión y política pública.
  - » Ofrecer programas de capacitación y de estudios especializados en arte de administrar lo público, a lo largo del territorio nacional acordes con las necesidades del país.
  - » Establecer políticas académicas que garanticen la unidad de mensaje institucional en la ejecución de las funciones misionales de docencia, investigación y proyección social.
  - » Establecer políticas de formación y actualización de docentes orientadas al mejoramiento continuo del talento humano docente.
  - » Afianzar la cooperación de instituciones y organismos nacionales e internacionales en el desarrollo e internacionalización de los programas de estudios en la administración de lo público.
  - » Fortalecer programas académicos apoyados en el uso y aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación.
  - » Implementar una política de calidad y mejoramiento continuo.

- » Formalizar una política de planeación y evaluación por resultados como condición para la toma de decisiones, la socialización de los resultados esperados y el reconocimiento a la labor realizada.
  - » Como órgano asesor del alto Gobierno brindar las herramientas para adelantarse a las necesidades de capacitación y formación del Estado.
- *Políticas generales*
    - » Compromiso de trabajar por una administración pública que se oriente a la obtención de resultados.
    - » Establecimiento de condiciones que favorezcan el acceso a la información, experimentación y práctica profesional, necesarias para adelantar procesos de investigación, docencia y proyección social.
    - » Fortalecimiento, desarrollo y socialización de los procesos de investigación sobre el fenómeno administrativo público.
    - » Racionalización de trámites, métodos y procedimientos de trabajo.
    - » Fortalecimiento de la gerencia pública a través de la formación, capacitación.
    - » Adecuación de los programas de capacitación y formación de los funcionarios públicos a las necesidades reales.
    - » La moralización y transparencia en la administración pública.
    - » Consolidación de los procesos de rediseño organizacional.
    - » Mejoramiento permanente de los programas académicos.
    - » Fortalecer los vínculos de la comunidad esapista.
    - » Construcción y renovación permanente de procesos de investigación formativa orientada desde los núcleos problematizadores de cada uno de los programas académicos.
    - » Fortalecimiento del papel de la Escuela de Alto Gobierno en su condición de formadora de la alta gerencia del Estado y de su posibilidad de influir en el diseño y ejecución de las políticas y el desarrollo legislativo del país.

## **16.10 Prospectiva de la ESAP en el mediano y largo plazo**

Según el Informe de Gestión presentado por la institución en junio de 2007, las principales proyecciones que tiene la ESAP para adelantar en sus diferentes áreas misionales hacia el futuro son:

- Área de formación
  1. Segunda etapa del proceso de Acreditación de Alta Calidad-Autorregulación del programa de Administración Pública, presencial en la ciudad de Bogotá y Acreditación de alta calidad de los programas de posgrado.
  2. Fortalecimiento en metodologías a distancia: formación y perfeccionamiento de docentes-tutores en tecnologías de información y comunicación, así como la virtualización de contenidos.
  3. Obtener los registros calificados para nuevos programas de Administración Pública Territorial, presencial en la ciudad de Medellín, Fusagasugá y Manizales y la Tecnología en Gestión Pública Contable, con metodología a distancia.
  4. Fortalecer y consolidar grupos de investigación liderados por docentes y expertos, en torno a las líneas institucionales en el ámbito de la administración pública.
  5. Indexarán las revistas científicas existentes e inscribir nuevos grupos de investigación a Colciencias.
  6. Fortalecer la redes académicas establecidas con instituciones nacionales internacionales que desarrollen procesos de investigación especializada en el ámbito de la administración pública y bajo los parámetros de regulación en ciencia y tecnología y en virtud de las cuales se viabilice el intercambio de docentes, investigadores y jóvenes talento en formación.
  7. Realizar la apertura de 10 nuevas cohortes para los programas de Tecnología en Gestión Pública Ambiental y Gestión Pública Financiera con Registro Calificado.
  8. Fortalecimiento del programa de Maestría en Administración Pública, mediante convenio firmado con la Universidad de Salamanca para el intercambio de expertos y becas para los servidores públicos colombianos.
  9. Gestión de becas conjuntas con el Servicio de Intercambio Académico Alemán (DAAD), destinadas a la formación de docentes y en programas de posgrado, máster, doctorado o postdoctorado en Alemania.

10. Promover la creación del Centro de Altos Estudios e Investigaciones Públicas, así mismo, el diseño del Observatorio en Políticas Pública y Asuntos de Gestión Pública.
11. Continuar el estudio para la creación de la Territorial Arauca y el programa bilingüe y de tecnología con aportes de la Gobernación.
12. En materia de tecnología, la ESAP propenderá por:
  - » El mejoramiento y fortalecimiento de la plataforma tecnológica, instalando *software* para procesos académicos, gestión de página web y convocatorias para procesos de selección, ampliando la capacidad de la conectividad; correspondencia, contratación, talento humano, adecuando redes de las Sedes Territoriales y de los Centros de Administración Pública Territorial (Cetap) dotándolos de equipos para acceder a estas nuevas tecnologías.
  - » La generación de herramientas que permitan un mejor servicio a los estudiantes como la construcción de ambientes virtuales para ofertar los programas académicos y para el fortalecimiento del aprendizaje, así como el pago electrónico de las matrículas, certificados, derechos de grado y demás pagos que los alumnos requieran hacer.
  - » La implementación del Sigob como herramienta de control y seguimiento a las metas y proyectos de la entidad.

La puesta en marcha el sistema de voz IP, un sistema de información para la toma de decisiones, sistemas para el registro de la norma de calidad y para gestión del conocimiento.

- Área de capacitación
  1. Ejecución del convenio entre la Contraloría General de la República y la ESAP bajo el cual se lanza un programa de capacitación para 20 000 dirigentes del Estado (gobernadores, alcaldes, concejales y diputados) de todo el país. La acción pedagógica abarcará áreas como la contratación, la gestión pública, el manejo presupuestal, la planeación, la gestión ambiental, el control interno, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, la gestión ambiental, los sistemas de gestión de calidad y, de manera principal, el control fiscal y la rendición de cuentas.
  2. La primera capacitación se brindará a los gobernadores, alcaldes, concejales y diputados que resulten electos en los

próximos comicios, con el fin de que exista una buena evaluación del estado de la administración saliente y revisión del informe de empalme.

3. Se establecerán alianzas estratégicas de capacitación a través de convenios con entidades públicas territoriales, nacionales e internacionales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, Agenda de Conectividad y Vicepresidencia de la República, Usaid y la OEA.
4. Se implementará el programa de fortalecimiento del desarrollo institucional y consolidación de la gobernabilidad de las administraciones municipales, mediante la metodología “aprender haciendo”, mediante el cual se promoverá en los municipios un proceso de acompañamiento a través de asesorías y capacitación a servidores públicos con el fin de lograr mejorar la gestión y gerencia en aras de que la administración local se torne más eficiente, eficaz y efectiva.
5. Desarrollo del Plan Nacional de Capacitación mediante metodología de aplicación en cada entidad del Estado para definir las reales necesidades.
6. Ejecución del convenio de cooperación en materia de capacitación con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mediante el cual se capacitarán 800 servidores públicos del nivel central a través de un curso virtual el que adquirirán y consolidarán conocimientos sobre los principios del gobierno en línea. Al finalizar el curso, los participantes deberán haber formulado una estrategia de gobierno en línea, utilizando los lineamientos generales entregados a lo largo del curso, adaptados a las necesidades y desafíos de cada una de sus entidades.
7. La ESAP propenderá por su posicionamiento nacional e internacional, como un centro de referencia, altamente competente, sobre la formación de los responsables del alto gobierno y en el estudio de los asuntos relacionados con la conducción del Estado, el Gobierno y las políticas públicas.
8. Dar continuidad a los convenios relacionados en la tabla 2.



Tabla 2. Convenios

Entidad/convenio	Temáticas	Beneficiarios/resultado
ESAP-Universidad de Georgetown-Ministerio del Interior-ARD Viernes del concejal	Sistema general de participaciones, rendición de cuentas, planes de desarrollo, elaboración de presupuestos.	5860 concejales
ESAP-CAF Gobernabilidad para Colombia, Escuelas de Ciudadanía	Liderazgo transformador, desarrollo personal, instrumentos para el liderazgo, planeación del desarrollo local y regional, identificación y formulación de proyectos, gobernabilidad y participación ciudadana, organizaciones sociales, acompañamiento y control	Ejercicio de replica 3500 ciudadanos 1200 líderes en 130 municipios
ESAP- OEA Agenda Conectividad	Curso virtual en “Gobierno Electrónico”, tres ediciones del curso	800 funcionarios
ESAP-Federación Colombiana de Municipios (FCM)-Agencia de Cooperación Española (AECI) Programa Sivifon	Introducción al desarrollo local, rendición de cuentas y gestión pública Tres cursos virtuales	72 servidores públicos
Red Interinstitucional de Apoyo a la Capacitación de Servidores Públicos Eventos masivos	Nueva reforma, Ley 80 Pensiones, seguro social Ley de acoso laboral	2000 personas
ESAP-Ministerio del Interior Etnias	Indígenas: agricultura orgánica Afrocolombianos: Cátedra Afro Rom: proyectos productivos Raizales: identidad cultural 8 talleres de 30 horas cada uno	140 indígenas
ESAP-Ministerio del Interior Actualización Normativa	Inventarios, derecho constitucional, derechos humanos y derecho internacional humanitario, sistema de información gerencial, ética de lo público, planeación de proyectos.	480 funcionarios
Dansocial-ESAP	Diplomado en Gestión del Sector Solidario.	150 participantes en las ciudades de Cali, Bogotá, Tunja y Neiva.

La ESAP y el desarrollo institucional colombiano

Entidad/convenio	Temáticas	Beneficiarios/resultado
ESAP-Contraloría General de la República y Juntas de Acción Comunal	Control Social (CGR), derecho administrativo y organización del estado (ESAP), regulación comunal (CCJAC).	850 participantes 3 ciudades
ESAP-Presidencia de la República, Colombia Joven	Organización del estado colombiano, liderazgo, talleres 16 horas.	750 capacitados en 17 ciudades capitales
ESAP-Incoder Actualización Normativa	Inducción y reinducción al servicio público, organización del Estado colombiano, ética, servicio público en Incoder, misión, visión, objetivos	360 funcionarios
ESAP-Ejército Nacional Actualización Normativa	Contratación estatal	52 funcionarios
ESAP-Policía Nacional Actualización Normativa	MECI Sisteda Sistema de Gestión de Calidad	168 funcionarios
ESAP-Armada Nacional Formador de Formadores	Derechos humanos	2007 4 grupos en Bogotá, Cartagena, Buenaventura y Inírida
ESAP-Puerto Carreño-Vichada	Diplomado en Gestión Pública	50 participantes
ESAP-Mitú-Vaupés	Di lomado en Planeación Estratégica	50 participantes
ESAP-Manizales-Caldas	Diplomado en Planeación Estratégica	50 participantes
ESAP-Asís-Putumayo	Diplomado en Marketing político	50 participantes
ESAP-Pasto-Nariño	Diplomado en Gerencia de proyectos	50 participantes
ESAP-Inírida-Guainía	Diplomado en Modelo Estándar de control interno MECI	50 participantes
ESAP-Tunja-Boyacá	Diplomado en Formulación, seguimiento y evaluación de proyectos (tres seminarios)	50 participantes
ESAP-Santa Marta-Magdalena	Diplomado en Gestión Pública	50 participantes

Fuente: Escuela Superior de Administración Pública. Oficina Asesora de Planeación.

Área de asesorías y consultorías: desde el Departamento de Asesorías y Consultorías se adelantarán los siguientes convenios relacionados en la tabla 3.

Tabla 3. Convenios

Convenio	Actividades	Beneficiario
ESAP-CNSC-Icfes- Universidad de Pamplona Prueba Básica General de Preselección - PBG Fase I Cargos a proveer: 55 000	I etapa: marco conceptual, diseño, construcción, validación, ensamble de pruebas, consecución de sitio y atención a reclamaciones.	394 000 ciudadanos 170 000 habilitados 231 ciudades
	II etapa: ajuste del diseño, construcción, validación y ensamble de tres formas para 12 pruebas equivalentes y atención a reclamaciones.	80 000 aspirantes provisionales Sentencia C-211/2007 231 ciudades
ESAP-CNSC Proceso de selección DIAN Cargos a proveer: 175	Marco conceptual, diseño, construcción, validación, ensamble de pruebas, aplicación de las pruebas, atención a reclamaciones, calificación y lista de elegibles.	64 000 aspirantes 14 ciudades
<b>Procesos de gerencia pública Interadministrativos</b>		
ESAP- SENA Proceso de selección directivos Cargos a proveer: 15	Proceso meritocrático de selección del director regional grado 04 de Caquetá y las Subdirecciones grado 02 de Centros de Formación del SENA grado 02 ubicados en Amazonas, Antioquia, Atlántico, Cesar, Cundinamarca, Distrito Capital, Meta, Risaralda, Santander.	488 aspirantes 93 habilitados
ESAP-Secretaría de Hacienda Distrital Proceso de selección de General del de Bogotá, D. C. Cargos a proveer: 1	Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones y listado de admitidos.	14 inscritos 10 admitidos
ESAP-DAFP Proceso de selección Directivos ESAP Cargos a proveer: 10	Diseño, construcción, validación, ensamble y calificación de pruebas.	4 procesos adelantados
ESAP-Servicio Civil Distrital Proceso de selección Consejeros Judiciales Cargos a proveer: 9	Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones y listado de admitidos.	En convocatoria
<b>Empresas sociales del Estado hospitalares</b>		

La ESAP y el desarrollo institucional colombiano

ESAP-ESE Hospital Arjona Proceso de selección designación Gerente Cargos a proveer: 1	Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones y listado de admitidos.	10 inscritos 1 admitido
ESAP-ESE Hospital Comunal Las Malvinas Proceso de selección designación Gerente	Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones, entrevistas y listado de admitidos.	En convocatoria
ESAP-ESE Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo del municipio de Neila, Huila Proceso de selección para conformar terna para designación de gerente Cargos a proveer: 1	Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones y terna	20 aspirantes 12 admitidos 7 elegibles
ESAP -ESE San Antonio-Mitú Proceso de selección para conformar terna para designación de gerente Cargos a proveer: 1	Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones y listado de admitidos.	Definición de cronograma
<b>Curadores urbanos</b>		
ESAP - Municipio de Soacha Proceso de selección de Curadores Cargos a proveer:2	1. Evaluación de desempeño 2. Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones y terna	Se presentó informe calificación del desempeño previo al proceso meritocrático de designación.
ESAP – Municipio de Buga Proceso de selección de Curadores Cargos a proveer: 2	1. Evaluación de desempeño 2. Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones terna	Definición de cronograma
ESAP-de Dosquebradas Proceso de selección de Curadores Cargos a proveer: 2	1. Evaluación de desempeño 2. Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones y terna	Definición de cronograma
ESAP-Municipio de Valledupar Proceso de selección de curadores Cargos a proveer: 2	1. Evaluación de desempeño 2. Diseño y construcción de pruebas, aplicación, calificación, atención de reclamaciones y terna	Definición de cronograma

Fuente: Escuela Superior de Administración Pública. Oficina Asesora de Planeación.

Se liderarán las mesas de concertación laboral con el fin de definir lo cuadros funcionales de los empleos semejantes en cuanto a la naturaleza de las funciones de los cargos, sus responsabilidades, condiciones, requisitos y competencias laborales comunes, de tal manera que puedan ser incorporadas a los manuales de funciones y requisitos.

Se tomarán como entidades piloto la Defensa Jurídica del Estado a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia y la Contratación Pública a cargo del Departamento Nacional de Planeación que permitirán definir cuadros funcionales, competencias laborales y estándares de desempeño debidamente identificados, para la normalización, certificación y acreditación de las competencias laborales.

Los objetivos de las Mesas son:

1. Determinar los niveles ocupacionales dentro del cuadro funcional que requieren normalización de competencias laborales.
2. Desarrollar las normas de competencia laboral que caracterizan el cuadro funcional.
3. Promover la participación del sector público en el proceso.

Como resultado de estas mesas de trabajo se espera:

1. Caracterización ocupacional, diagnóstico y prospección del área funcional y de la cadena de valor agregado a la cual está articulada en el aspecto laboral, ocupacional, educativo, organizacional y ambiental.
2. Mapa funcional, definición de su propósito clave y desagregación de los elementos en unidades de competencia.
3. Competencias, como conjunto de estándares que describe los desempeños competentes al interior del cuadro funcional.
4. Conjunto de competencias complementarias a las exigidas por el Decreto 2539 de 2005.

## **16.11 Síntesis del papel cumplido por la ESAP en la transformación del Estado Colombiano**

El papel cumplido por la ESAP durante estos 50 años de vida institucional en la transformación del Estado colombiano se ha destacado en sus diferentes áreas misionales en el recorrido que hemos hecho en los capítulos precedentes. No obstante, a continuación se hace una síntesis de los aspectos más relevantes sobre el particular:

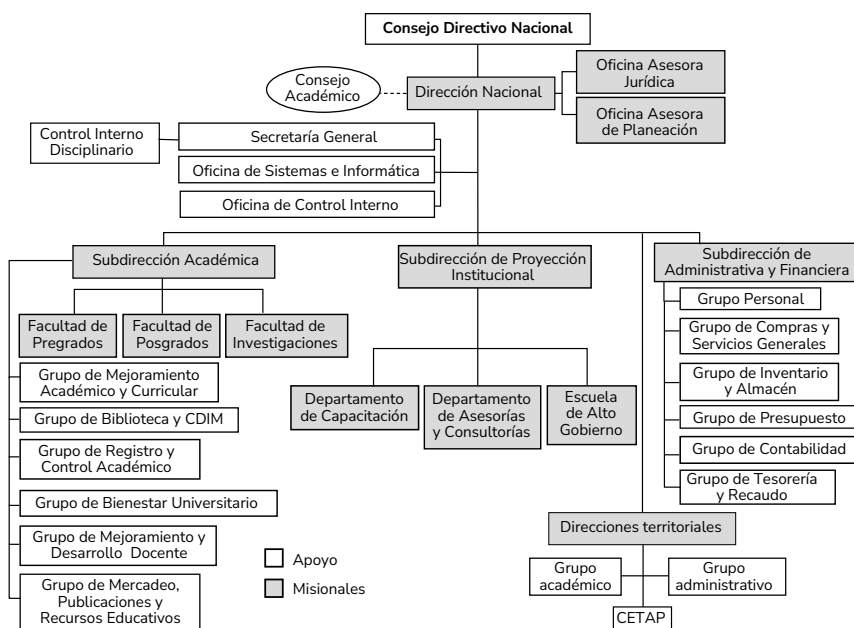
- Oferta de los programas de formación y capacitación para los servidores públicos y sociedad civil.
- Acompañamiento a los municipios y departamentos tanto para el ejercicio de su gestión como para la formulación de políticas, a través de las territoriales.
- Perfeccionamiento académico con los programas de pregrado y posgrado, respondiendo activamente ante las exigencias con la certificación de sus programas; así como con el continuo apoyo a los procesos de descentralización, globalización y apertura retos que mantienen vigente el espíritu que ha acompañado a la Institución desde su fundación generando políticas de transparencia, anticorrupción y antitrámites ubicando a la ESAP como la institución mediadora entre la realidad nacional y los procesos de investigación que impulsen a la población colombiana a alcanzar bienestar y desarrollo.
- Satisfacción de los requerimientos estatales. Es preciso destacar que el quehacer académico de la ESAP ha cultivado y extendido un saber disciplinar estratégico para el funcionamiento del Estado en todos sus órdenes. La experiencia de la Escuela ha servido como punto de referencia para los programas que sobre administración pública ofrecen universidades estatales y particulares y, por lo general, son sus egresados sus diseñadores y profesores.
- Vinculación a los procesos de desarrollo político y administrativo de nuestro país, tales como la reforma administrativa de los años sesenta, con aportes puntuales al desarrollo de políticas públicas de gran impacto. En este periodo de reforma administrativa, son la carrera de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administrativas –hoy carrera profesional tendiente al título de Administrador Público– para formar los cuadros dinamizadores de la modernización de la administración pública; el programa de maestría en Administración General; los programas de especialización en Administración Económico-financiera y Administración Social; y las intensas jornadas de capacitación y divulgación en temas relacionados con la implementación de la Ley de Reforma Agraria, la reforma institucional de 1968 y la organización de las acciones comunales.
- En los años setenta, la Administración para el Desarrollo, con la formulación y consolidación del Plan Nacional de Adiestramiento; y puesta en marcha del programa de educación

a distancia en los niveles “tecnológico” y profesional, con el doble propósito de democratizar el acceso a la educación superior y contribuir al desarrollo político-institucional de los municipios distantes de centros urbanos con oferta universitaria, o de zonas de frontera o de conflicto.

- La reforma del Estado de los ochenta, con la participación en la reforma al código del régimen político municipal, del cual surgió el documento base.
- En los años noventa, es de relevante importancia el aporte de la ESAP en la expedición, difusión y pedagogía de la Constitución de 1991 para lo cual se convocó a través de las direcciones territoriales de la ESAP a la constitución de mesas de trabajo, para vincular a las comunidades locales en la temática de la convocatoria, acerca de los temas propios de la constituyente; se recogió con guías metodológicas y formularios materiales que fueron puestos a disposición de la Asamblea Constituyente; esto alentó la participación ciudadana en este proceso histórico transformador.
- En la presente década, se destaca la participación de la ESAP en construcción de políticas de modernización del aparato estatal y racionalización de los procesos administrativos, con contribuciones especiales en la reforma del Estado: mediante el desarrollo de las funciones universitarias – formación, investigación y extensión o proyección social–. La expedición de la Ley 909 y sus decretos reglamentarios dan amplia participación a la ESAP en la ejecución de los procesos para su aplicación.
- Compromiso frente a las demandas de la sociedad, con los propósitos de construcción y consolidación de una ética del servicio público consecuente con los principios de dignidad de la persona humana a través de sus programas de atención a municipios en temas de derechos humanos; en la adecuación a la concesión y administración de los servicios públicos por los particulares en condiciones de equidad, legalidad y calidad, los procesos de planeación participativa, control social y transparencia administrativa.
- La ESAP oferta una opción de educación superior en administración pública donde, su especificidad característica, campo del saber de importancia, de amplias posibilidades de desempeño, que facilita el acceso de la juventud y del

ciudadano al conocimiento de temas políticos administrativos de interés general.

- La cobertura institucional le permite obtener logros y rendimientos sociales donde otras instituciones no ofertan sus servicios, por lo que la ESAP se convierte en uno de los activos más importantes del capital institucional de la Nación.
- La sociedad civil ha recibido de la Escuela, jóvenes preparados para ser protagonistas del desarrollo comunitario, líderes políticos, dotados de calidades científico, técnicas y éticas con capacidad para mejorar la convivencia civilizada y las relaciones Estado-sociedad. A este respecto y como producto de la gestión institucional, la ESAP a formado en el saber de la administración pública 17 122 personas de las cuales 10 691 se han formado en pregrado; 5715 en posgrado y 716 han tomado conjuntamente programas de pregrado y posgrado. Nuestros egresados laboran, el 85.16% en entidades públicas, el 10.39% en empresas privadas, el 3.26 en ONG; el 1.19% está pendiente por clasificar.



### Estructura orgánica de la ESAP según el Decreto 219 del 2004

Nota: Resolución 0737 del 2004.

Fuente: Oficina de Planeación (2004, enero 27).



**Tabla 4. Oferta de programa de educación formal**

Programas de formación en pregrado y posgrado a diciembre del 2007	
Pregrado	Ciencia Políticas Administrativas
	Administración Pública
	Administración Pública Territorial
Tecnologías	Tecnología en Gestión Pública Contable
	Tecnología en Gestión Pública Financiera
	Tecnología en Gestión Pública Ambiental
Posgrado	Especialización en Gestión Pública
	Especialización en Alta Gerencia en Economía Pública
	Especialización en Alta Gerencia Pública
	Especialización en Derechos Humanos
	Especialización en Alta Dirección del Estado
	Especialización en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional
	Especialización en Proyectos de Desarrollo
	Especialización en Gerencia Hospitalaria
	Especialización en Gerencia Ambiental
	Especialización en Alta Gerencia del Sistema de Seguridad Social en Salud
	Especialización en Administración Pública Contemporánea
	Especialización en Finanzas Públicas
	Especialización en Gerencia Social
Especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales	
Maestría en Administración Pública	

Fuente: Escuela Superior de Administración Pública. Oficina Asesora de Planeación.

La ESAP recibe desde el año 2006 las notificaciones de registro calificado por siete (7) años a partir de la expedición de la resolución, por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN), en los siguientes programas de formación:

**Tabla 5. Programas de formación con registro calificado**

Nivel	Programa	Modalidad	Resolución del Ministerio de Educación Nacional
Pregrado	Administración Pública	Presencial	6091 del 21 de diciembre del 2005
	Administración Pública Territorial	A distancia	6256 del 26 de diciembre del 2005

La ESAP y el desarrollo institucional colombiano

Posgrado	Especialización en Gerencia Ambiental	A distancia	6082 del 21 de diciembre del 2005
	Especialización en Alta Gerencia del Sistema de Seguridad Social en Salud	A distancia	6093 del 21 de diciembre del 2005
	Especialización en Gestión y Planeación del Desarrollo Urbano y Regional	A distancia	6085 del 21 de diciembre del 2005
	Especialización en Administración Pública Contemporánea	A distancia	6086 del 21 de diciembre del 2005
	Especialización en Proyectos de Desarrollo	A distancia	6083 del 21 de diciembre del 2005
		Presencial	6087 del 21 de diciembre del 2005
	Especialización en Finanzas Públicas	A distancia	6084 del 21 de diciembre del 2005
		Presencial	6090 del 21 de diciembre del 2005
	Especialización en Gestión Pública	A distancia	6089 del 21 de diciembre del 2005
		Presencial	3135 del 21 de junio del 2006
	Especialización en Alta Dirección del Estado	Presencial	6088 del 21 de diciembre del 2005
	Especialización en Alta Gerencia Pública	A distancia	6092 del 21 de diciembre del 2005
	Especialización en Derechos Humanos	A distancia	3510 del 23 de junio del 2006
	Especialización en Gerencia Social	A distancia	3901 del 18 de julio del 2006
	Especialización en Gerencia Hospitalaria	A distancia	3899 del 18 de julio del 2006
Especialización en Alta Gerencia en Economía Pública	Presencial	3118 del 16 de junio del 2006	
Especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales	A distancia	7882 del 9 de diciembre del 2006	
Tecnología	Tecnología en Gestión Pública Financiera	A distancia	6115 del 6 de octubre del 2006
	Tecnología en Gestión Pública Ambiental	A distancia	5769 del 22 de septiembre del 2006
	Tecnología en Gestión Pública Contable	A distancia	5048 del 31 de agosto del 2007

Fuente: Escuela Superior de Administración Pública. Oficina Asesora de Planeación.

Aclaremos que en el “Capítulo XVIII. Reestructuración de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP): modernización y fortalecimiento de su organización interna”, aparece la actual organización, pero dejamos esta anterior, con el propósito de que los lectores puedan hacer los cotejos correspondientes.



# **CAPÍTULO XVII.**

## **LA ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN MUNICIPAL DE LA ESAP**

### **17.1 Recapitalización sobre el CDIM**

Con el fin de fortalecer los procesos de descentralización y de apoyar los programas de renovación y mejoramiento de la gestión de lo público, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) colocó al servicio de la comunidad una estrategia en materia de información, instrumento vital e indispensable para mejorar la gestión de los entes públicos y la participación de la comunidad en general.

Para consolidar dicha estrategia, la ESAP, mediante convenio con la Unión Europea y a través del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal (PSNCM), ha creado los Centros de Documentación e Información Municipal (CDIM) en su Sede Central y en cada una de sus direcciones territoriales.

Los CDIM son unidades de información coordinadas en Red a nivel Nacional bajo la dirección y responsabilidad de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que ofrecen servicios y recursos especializados de información sobre la gestión y la administración de lo público en diversos formatos y recursos. Están dotados de la más avanzada infraestructura técnica y de instalaciones locativas que permiten la adecuada prestación de sus servicios y de divulgación hacia las entidades públicas y la sociedad en general.

Los CDIM tienen como objetivo acopiar, organizar, y sistematizar información sobre la gestión y administración de lo público con el fin de ponerla al servicio de la comunidad para fortalecer la conciencia colectiva, la descentralización y la democracia participativa.

Se entiende por Red CDIM a la estructura formal conformada por los Centros de Documentación e Información Municipal (CDIM) ubicados en las Direcciones Territoriales ESAP, interconectados entre sí y con el de la Sede Central a través de un equipo humano y múltiples canales de comunicación e información.

Dentro de esta Red se encuentra un nodo ubicado en la Federación Colombiana de Municipios, en Bogotá. A través de los CDIM, la comunidad tiene a su disposición información sobre los siguientes tópicos:

- Estadísticas básicas de los Entes Territoriales (ET) y la Nación.
- Sistemas de información sobre administración y gestión pública.
- Gestión de las organizaciones responsables de la prestación de los bienes y servicios públicos.
- Participación comunitaria en el proceso de planeación y desarrollo territorial
- Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial, Presupuestos Públicos, Planes de Acción y Programas de Gobierno entre otros.
- Organización y gestión de las instituciones públicas y privadas.
- Estudios e investigaciones gestión y administración pública, descentralización y desarrollo territorial.

El objetivo general es fortalecer la capacidad de autogestión de los municipios para reactivar social y económicamente a las comunidades. Los servicios que se prestan son: biblioteca y centro de documentación, asesoría, consultoría, capacitación y divulgación.

## **17.2 Necesidad de la certificación de calidad**

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 3851 de 2006, viene adelantando un mejoramiento continuo de los procesos de obtención de información para garantizar una producción concreta, precisa, oportuna, con coherencia y adaptada a las necesidades de la entidad y de los usuarios. Para esto, el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad ha orientado sus esfuerzos técnicos hacia la certificación de las bases de datos de entidades generadoras de información básica.

El DANE, como ente rector de la estadística nacional, ha sido facultado mediante el artículo tercero del Decreto 3851 de 2006, para certificar la calidad de la información básica estratégica producida por entidades

oficiales, útil para realizar los procesos de gestión, planificación, evaluación y para la definición de políticas para el mejoramiento del Centro de Documentación e Información Municipal (CDIM).

Como punto de partida para alcanzar este propósito, el Centro Andino de Altos Estudios (Candane) ha adquirido el compromiso institucional de adelantar la preparación y la documentación necesaria para poner a disposición de los expertos, con la debida anticipación, los aspectos más relevantes sobre la temática a desarrollar, las operaciones objeto de evaluación, los criterios de análisis a tener en cuenta, las actividades a realizar tanto por el DANE, la ESAP y la forma como se deben elaborar los informes para realizar con éxito el proyecto de Aseguramiento de la Calidad de la Información Oficial Básica (AcioB), por parte de la Comisión de Expertos Independientes (CEI) donde se incluirán las bases de datos de las operaciones sujetas de evaluación.

### 17.3 Integrantes de la comisión de expertos

El DANE invitó a conformar la comisión independiente con los siguientes especialistas:

- Mercedes Iacoviello

Profesora argentina con sólida formación en gerenciamiento de recursos humanos y en administración pública, desarrollada a nivel de grado en Economía, Derecho, y especialización en Administración Pública en Argentina, y a nivel de posgrado en el área de Administración de Recursos Humanos en Estados Unidos. Esta formación se complementa con más de catorce años de experiencia en la gestión de programas de recursos humanos y de asistencia en temas organizacionales en una variada gama de organismos públicos, tanto desde la función pública como desde el rol de consultora externa.

Su área de especialidad es la administración de recursos humanos en el ámbito público, y a partir de su formación y experiencia de trabajo ha desarrollado competencias para diseñar e implementar proyectos de recursos humanos, realizar diagnósticos organizacionales, analizar puestos y diseñar de perfiles, seleccionar personal y diseñar e implementar programas de capacitación.

A través de las actividades de capacitación y participación en eventos académicos relacionados, tuvo oportunidad de desarrollar programas de investigación, publicar los resultados de varios de estos programas en revistas argentinas y latinoamericanas, conducir talleres participativos y reuniones de trabajo, presentar proyectos y trabajos en forma altamente

profesional, y establecer relaciones institucionales con organizaciones en Argentina y en el exterior. Buenos Aires, mayo 2007.

- German Collazos Quevedo

Egresado de la ESAP en su primera cohorte. Acreditó estudios en Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas y Administrativas, Posgrado en Administración Pública (Universidad de Mánchester), magíster en Ciencias Políticas, Alta Gerencia y presidente de empresa.

Fue presidente de la Corporación Academia Club. Director y fundador de Compensar (1978-2002), donde se le reconoció como un auténtico visionario. Vicepresidente Ejecutivo de Fedemetal, decano de la Facultad de Comercio Internacional Universidad Jorge Tadeo Lozan, jefe de la Cooperación Técnica de Promoción de Exportaciones de la OEA.

- Diego Younes Moreno

Abogado y sociólogo de la Universidad Nacional. Especializaciones en el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia y en la Fundación Getulio Vargas del Brasil. Se ha desempeñado como secretario general del DANE, director del Departamento Administrativo de la Función Pública, ministro de Trabajo, magistrado del Consejo de Estado y presidente de dicha alta corte.

Autor de los libros: *Derecho administrativo laboral; Curso de derecho administrativo y Derecho constitucional colombiano y derecho del control fiscal.*

Consultor internacional en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y consultor de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ). Líder temático de las investigaciones sobre descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

## 17.4 Metodología de trabajo y criterios de evaluación

Los aspectos relacionados con la estructura, alcance y contenido del informe que deben presentar los miembros de la CEI se advirtieron en el documento denominado “Guía para la elaboración del reporte final de la comisión”, el cual en términos generales tenía la siguiente estructura:

### Introducción

#### 1. Estructura y alcance del Informe

#### 2. Informe de la Comisión de Expertos

##### 2.1 Reporte sobre evaluación de gestión de la calidad de la producción de información básica



- 2.1.1 Procesos
- 2.1.2 Recursos
- 2.1.3 Diseño
- 2.2 Reporte sobre la evaluación de la calidad de cada producto
  - 2.2.1 Relevancia
  - 2.2.2 Precisión y fiabilidad
  - 2.2.3 Oportunidad y puntualidad
  - 2.2.4 Accesibilidad y confiabilidad
- 2.3 Decisión de oferta y demanda de información
- 2.4 Evaluación de oferta y demanda de información básica
- 3. Fundamento Documental

En la siguiente tabla se presentaron los tópicos materia de examen:

Campo de análisis	Criterio de análisis
1. Calidad de los resultados	1. Relevancia
	2. Precisión y fiabilidad
	3. Oportunidad y puntualidad
	4. Accesibilidad y confidencialidad
2. Gestión administrativa	1. Diseño de la operación
	2. Procesos de Producción
	3. Recursos humanos, técnicos, tecnológicos, presupuestales y locativos

## 17.5 Recomendación final

Como fruto de sus trabajos, observando la metodología descrita en los párrafos anteriores, la comisión de expertos independientes recomendó por unanimidad otorgar la certificación de calidad para el CDIM de la Escuela Superior de Administración Pública.

En la ceremonia oficial, el director del DANE Dr., Ernesto Rojas Morales, entregó la citada certificación de calidad al director de la ESAP, Dr. Honorio Henríquez Pinedo. Presencio el acto el Dr. Fernando Grillo, director del Departamento de la Función Pública, como se aprecia en la foto que se incorpora a continuación.



**El Dr. Fernando Grillo, director del DAFP, en la ceremonia de acreditación del CDIM. Aparecen también Honorio Henríquez Pinedo, director de la ESAP, y el exdirector del DANE, Dr. Ernesto Rojas.**

# **CAPÍTULO XVIII.**

## **REESTRUCTURACIÓN DE LA ESAP: MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE SU ORGANIZACIÓN INTERNA**

### **18.1. Fuentes: humana y documental**

La construcción de este capítulo pretende mostrar la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) luego del proceso de abordamiento para ponerla a tono en los tiempos actuales. Como fuente documental para el efecto, se tuvo en cuenta el Estudio Técnico de Reestructuración de la ESAP en el año 2021, que constituyó la plataforma previa y básica para la redacción final de los decretos que contienen la reforma.

Igualmente, y a modo de fuente humana, realizamos una entrevista estructurada y a profundidad con el profesor Cástulo Morales, administrador público y magíster en Administración Pública; especialista en Derecho Administrativo Laboral de la Universidad Externado y especialista en Gestión Pública de la ESAP; especialista en Economía de la Universidad Javeriana y en Finanzas Públicas en la ESAP, quien tuvo una importante participación en los temas propios de este capítulo, dada su experiencia de tres décadas en rediseños institucionales.

La ESAP propuso su reestructuración en el marco de las competencias constitucionales y legales del presidente de la República, contenidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, manteniendo su estructura orgánica, como son su adscripción al sector de la función pública, los órganos de administración y dirección actuales, su naturaleza, regímenes jurídicos aplicables en materia de recursos parafiscales, de presupuesto, de contratación, de carrera y de administración de personal, en su condición de establecimiento público<sup>1</sup>.

.....

1 ESAP. Estudio Técnico de Reestructuración ESAP, 2021. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiJ9cLHX6qBAXX-nGofHWl2DLOQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.esap.edu.co%2Fportal%2Findex.php%2FDescargas%2F>

## 18.2. La reforma. Propuesta y su montaje

La reforma estuvo dirigida por el director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Dr. Fernando Grillo, en su calidad de presidente del Consejo Directivo; y el director nacional de la Escuela Superior de Administración Pública, Pedro Medellín.

La Revisión Técnica y Jurídica en el Departamento Administrativo de la Función Pública estuvo a cargo de un selecto equipo dirigido por la Dra. Claudia Patricia Hernández, subdirectora general del DAFP y los equipos de la Dirección Técnica de Desarrollo Organizacional, encargada de la revisión de los estudios técnicos y proyectos de decretos.

El Estudio Técnico fue dirigido en la ESAP por el director nacional Dr. Medellín y el Dr. José Vicente Casas, administrador público, profesor y subdirector nacional de Proyección Institucional de la ESAP, quien contó con el apoyo de todos los equipos directivos y de funcionarios de la ESAP, especialmente de los subdirectores Jairo Elías Rincón y Óscar Fonseca. Y se conformó un equipo de expertos en rediseño institucional conformado por los egresados de la ESAP y docentes de cátedra de la misma, Dr. Édgar González Salas, exdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública y quien hizo parte del Comité de Experto de la Organización de Naciones Unidas; Castulo Morales Payares, especialista en los temas de función pública y en los temas de estructura y organización interna; Freddy Alberto Suárez, especialista en los temas de función pública y empleo público; Jeimy Micán, especialista en función pública y en los temas de Manual de Funciones; y una importante participación de la nueva generación de egresados de la ESAP, administradores públicos Érika Alejandra Peñuela y Édgar Alfredo Gutiérrez.

## 18.3. Antecedentes del estudio técnico

La Dirección de la ESAP, asesorada por los sus egresados expertos, propuso como fundamento de la reforma administrativa los siguientes argumentos<sup>2</sup>:

.....  
2F2921%2Festructura%2F55425%2Festudio-tecnico-reestructuracion-esap-2.pdf&usg=AovVaw3fvvp6a\_VGvrT8djgNILu&opi=89978449

- 2 ESAP (2021): Estudio Técnico de Reestructuración ESAP. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiJ-9cLHX6qBAX-nGoFHWl2DLOQFnOECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.esap.edu.co%2Fportal%2Findex.php%2Fdescargas%2F2921%2Festructura%2F55425%2Festudio-tecnico-reestructuracion-esap-2.pdf&usg=AovVaw3fvvp6a\\_VGvrT8djgNILu&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiJ-9cLHX6qBAX-nGoFHWl2DLOQFnOECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.esap.edu.co%2Fportal%2Findex.php%2Fdescargas%2F2921%2Festructura%2F55425%2Festudio-tecnico-reestructuracion-esap-2.pdf&usg=AovVaw3fvvp6a_VGvrT8djgNILu&opi=89978449)

En el año 2003, base de diagnóstico del estudio técnico de la reforma del 2004 conllevó a la expedición del Decreto 219 del mismo año, la ESAP tenía una población estudiantil aproximada de unos 3.770 estudiantes de los pregrados y posgrados, atendía unos 58 577 participantes de sus cursos de capacitación, y hoy, en el 2020 presta sus servicios de formación y capacitación a una población de más de 18 172 estudiantes de pregrados y posgrados y unos 158 000 funcionarios y ciudadanos en general en sus cursos de capacitación. En el periodo 2020-2, hubo una demanda de más de 13 mil aspirantes, inscribiéndose más de 8 mil que cumplieron los requerimientos exigidos por la ESAP y se matricularon unos 4500, lo cual supera, incluso, el número total de estudiantes antiguos y nuevos matriculados en el año 2003<sup>3</sup>.

La ESAP tiene necesidad de realizar la dirección estratégica y operativa de su proceso de acreditación y certificación, que garantice la excelencia académica en sus programas académicos, la selección, vinculación, programación y evaluación de sus docentes. Realizar una mejor gestión de los servicios académicos de atención, bienestar, registro y control, de la gestión de estudiantes y profesores. Tiene una demanda de mayor acompañamiento directo en los 170 municipios PDET y en todas las entidades y organismos de las entidades del Estado y de todos los niveles de gobierno, especialmente los municipios pequeños y de pocos recursos para financiar su proceso de modernización, buenas prácticas y buen gobierno. Existe la necesidad de que se puedan desarrollar evaluaciones de políticas e institucionales y desarrollar nuevas tecnologías administrativas que permitan la innovación, el mejoramiento y el cambio en la Administración Pública colombiana.

La actual estructura no permitiría cumplir de manera efectiva con toda las obligaciones derivadas de los mandatos legales, de políticas públicas y de planes del Gobierno nacional, así como el planeamiento estratégico que se requiere para fortalecer y convertir a la ESAP en el centro de formación, capacitación, investigación, asesorías, consultorías y acompañamiento a las autoridades del Estado y del Gobierno en todos sus niveles, en la modernización y rediseño institucional, buenas prácticas, tecnologías administrativas y la formulación de planes, programas y proyectos.

---

3 Ibid.

## 18.4. Los objetivos de la reforma<sup>4</sup>

El proyecto de reforma de la Escuela se planteó los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la capacidad institucional y de gestión de los procesos misionales, estratégicos, de apoyo y control de la entidad.
2. Mantener actualizada la planta global de empleos necesaria para el cumplimiento eficiente de las funciones a cargo de la Escuela.
3. Crear los empleos docentes de la Institución necesarios y destinados a aumentar la cobertura y la calidad de la educación superior, así como acceder a la acreditación de alta calidad.
4. Cumplir las decisiones de la Corte Constitucional expresadas en las sentencias C-614 y C171 sobre los empleos requeridos en la planta de personal.
5. Atender los mandatos del Decreto 1800 de 2019.
6. Mantener el proceso de racionalización del gasto, aumentar la capacidad resolutive e incrementar la eficiencia, eficacia y efectividad en la administración y asignación de los recursos de la ESAP.

## 18.5. Los alcances de la reforma<sup>5</sup>

La reforma administrativa se propuso restaurar la organización de los procesos académicos de formación, investigación y extensión; de los procesos financieros, y administrativos de la Escuela, tanto en el nivel nacional central como en la organización territorial de la ESAP.

## 18.6. Direccionamiento estratégico<sup>6</sup>

En el marco de los mandatos y obligaciones contenidas en los planes de desarrollo nacional, la ESAP con la reforma buscó desarrollar las capacidades de organización, gestión y desempeño para:

- Adoptar estándares de alta calidad en el proceso de formación acorde a las políticas emanadas por parte del Ministerio de Educación Nacional, a fin de contar con parámetros de calidad superiores, que permite contar con egresados con

.....  
4 Ibid.

5 Ibid.

6 Ibid.

formación disciplinar y profesional relevante y con las calidades y competencias que impacten la administración pública nacional y territorial.

- Fortalecer el ejercicio del mandato en alto gobierno en el nivel nacional y en el territorial para la formulación, implementación y evaluación de diferentes políticas públicas, que en el marco de la experticia de la administración pública y de lo concerniente al sector de la función pública, generar impactos a través de estudios, investigaciones, consultorías, gestión del conocimiento y la innovación para la adopción de nuevas herramientas administrativas, que dé solución o permitan atender de manera más eficientes los problemas socialmente relevantes, especialmente en municipios de 5 y 6 categoría y municipios PDET.
- Ampliar la cobertura en el nivel territorial en materia académica, facilitando el acceso a los programas de pregrado y posgrado en las modalidades presencial, a distancia tradicional y virtual, derribando las barreras de acceso a la educación superior que enfrentan los municipios de 5 y 6 categoría, formando recurso humano capaz de transformar la realidad de las entidades territoriales, que permitan la implementación de las políticas públicas de los diferentes sectores administrativos, en pro del bienestar y la calidad de vida de los habitantes en el territorio.
- Liderar los procesos de investigación en materia de administración pública, aportando a la gestión del conocimiento y ampliando los horizontes articulándose de manera eficiente al sistema de ciencia y tecnología, para lo cual se adelantará la estrategia de los laboratorios de innovación y observatorios como instrumento de desarrollo.
- Contar con un modelo de operación adecuados, que identifique claramente los públicos, los productos, las actividades, los canales de comunicación y las estrategias, los puntos de control, los flujos entre las dependencias, así como la articulación que debe darse entre ellas, con el fin de dar respuesta a las actividades, funciones y competencias que deben adelantarse, con la calidad y el resultado esperado.

## **18.7. Los decretos expedidos por Gobierno nacional para la reforma administrativa de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)**

- Decreto 164 de 2021 (febrero 16), por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (*Diario Oficial n.º 51.590* de 16 de febrero de 2021).

Con este acto administrativo, el presidente y el Consejo Directivo establecieron el fortalecimiento de las funciones de alto gobierno, las de formación, servicios académicos, investigación y extensión, al darle el más alto nivel organizacional a las dependencias que se encargarán de las mismas; así como su modernización al desarrollar las dependencias del nivel asesor y directivo técnico encargadas de la dirección de la internacionalización, de los asuntos de registro y control, bienestar universitario y entornos y servicios virtuales. Y se fortaleció la función para desarrollar las funciones técnicas de acompañamiento a las entidades públicas, capacitación y administración de los concursos de carrera que se contratan con la ESAP.

Es preciso destacar la precisión de su naturaleza así: “La Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, creada por la Ley 19 de 1958, es un establecimiento público del orden nacional de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, dotado de personería jurídica, autonomía académica y técnica, administrativa, financiera, patrimonio independiente, de conformidad con las normas que regulan el Sistema Nacional de Educación Superior en general y el Servicio Público de Educación Superior en particular” (art. 1º).

En cuanto al objeto, se preceptuó que “la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP tiene como objeto la formación, investigación y extensión académica en el campo de la administración pública y el gobierno, en el contexto de la educación superior universitaria, la gestión del conocimiento y al apoyo técnico a las distintas instancias del Estado; la investigación, innovación y creación en el campo de la administración pública y el gobierno como centro de gestión académico para la asistencia técnica nacional y territorial; y la inducción, asesoría, consultoría, capacitación, acompañamiento y asistencia a los gobiernos nacional y territorial en la organización, gestión y operación de lo público que propendan la transformación del Estado y la administración pública nacional y territorial, con el fin de apoyar el cumplimiento de los fines del Estado.

Igualmente, le corresponde participar en el diseño, elaboración y ejecución de políticas, programas y proyectos destinados a fomentar



la creación, invención, cambio y alternativas, de mejoramiento de los conocimientos científicos y habilidades tecnológicas en el campo de la administración pública, destinados al ejercicio eficiente y eficaz de la función pública en el cumplimiento de los fines del Estado.

Por su carácter nacional y con el fin de mejorar el cumplimiento de su misión en el desarrollo y fortalecimiento de las entidades territoriales, teniendo en cuenta su diversidad, la ESAP contará con Direcciones Territoriales y Centros Territoriales de Administración Pública, Cetap, los cuales desarrollarán sus funciones en armonía con los planes y programas que se adopten para la entidad” (art. 2°).

Es importante señalar la creación de la Dirección Territorial de Chocó, que le permitirá al país tener las personas y el capital humano para el desarrollo de esta importante región del país.

También se fortaleció y modernizó la estructura interna para la realización de las funciones de apoyo y administrativas al crear la oficina de atención al ciudadano y las direcciones técnicas de financiamiento, personal y contratación.

- Decreto 165 de 2021 (febrero 16), por el cual se modifica la planta de personal de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (Diario Oficial n.º 51.590 de 16 de febrero de 2021).

Con este acto administrativo, el presidente y el Consejo Directivo establecieron el fortalecimiento de los empleos de los docentes de carrera al crear 120 para el ejercicio de la función docente, de investigación, de asesorías, consultorías y capacitación en todo el país. Y se modernizó la planta de personal con la creación y profesionalización de los empleos que se requerían en todo el país.

- Decreto 166 de 2021 (febrero 16), por el cual se fijaron las remuneraciones de los empleos de la planta de personal de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (*Diario Oficial n.º 51.590* de 16 de febrero de 2021). Este decreto fue derogado por el 473 de 2022; posteriormente por el decreto 905 de 2023, que fijó “las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones”.

Con este acto administrativo, el presidente y el Consejo Directivo le hicieron justicia a la necesidad de lograr un aumento salarial para todos los empleos de la ESAP y para los directivos, lo cual redundará en la generación de la mayor capacidad directiva, técnica y de desempeño de los gerentes públicos y de sus servidores públicos.



# CAPÍTULO XIX.

## DIRECTORES DE LA ESAP

### Alberto Hernández Mora

#### *Hoja de vida*

Le cupo el honor y también la responsabilidad de ser el primer director de la ESAP. Apreciamos su perfil intelectual:

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, especializado en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo y Comercial en la Facultad de Derecho de París, profesor de las Universidades Libre, de América y Nacional. Autor de escritos y libros sobre derecho y administración pública. Fue miembro de la Comisión de Reforma Administrativa en el gobierno del presidente Alberto Lleras. Primer director de la Escuela Superior de Administración Pública en 1961. Consejero de Estado durante varios años, cargo que como todos los que desempeñó lo hizo con particular prestigio, y sus conceptos circulan en sentencias y obras jurídicas. Presidente de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano en el gobierno del presidente Virgilio Barco. Desde hace varios años ejerce con brillo su profesión de abogado administrativista.

#### *Testimonio*

“La idea de una ESAP está en el corazón del proceso político que cumplió a raíz de la caída del general Rojas Pinilla.

El país dejaba atrás uno de los más cruentos episodios de su historia, como fue la violencia política de la década de los cuarenta, que enfrentó a los partidos tradicionales. Esta violencia generó la dictadura, uno de cuyos ingredientes fue el sistema político que convertía a la Presidencia en un poder monárquico absoluto, en el que de la voluntad del presidente se desprendió toda la autoridad política regional mediante designación de gobernadores, y estos a su vez nombraban los alcaldes, continúa afirmando el Dr. Hernández Mora.

Dentro de esa estructura, el Congreso de elección popular podía ser el contrapeso del poder presidencial. El país no resistió la ‘cohabitación’ de un presidente conservador y un parlamento de claras mayorías liberales, y cuando el Congreso pretendió ejercer su potestad en el sistema democrático

el presidente, como jefe de las Fuerzas Militares, tenía la capacidad natural, aunque no jurídica, de cerrarlo, como lo hizo.

La Policía se politizó y fue la gran herramienta de persecución del liberalismo, dice con claridad e independencia Hernández. Paralelamente a ello, la burocracia se empezó a convertir, como había sido tradicional, en el instrumento para premiar el sectarismo político de los adeptos al gobierno de turno y se convierte en un botín político, lo cual se tornó en un fenómeno recurrente dentro del sistema del *spoil system*.

La paz física en el país no se recuperó sino con el gobierno militar de Rojas Pinilla que llegó al poder, cabalgando sobre una ola de prestigio popular, que calificó al maestro Echandía como un golpe de opinión.

Cuando en 1957, ya caído Rojas del poder y en ejercicio del mando una junta Militar de Gobierno, los líderes políticos, a cuya cabeza estaban López Pumarejo y Alberto Lleras, tenían clara conciencia de que uno de los aspectos fundamentales para asegurar la concordia de los partidos era ‘esterilizar políticamente a la burocracia oficial’, concepto que curiosamente coincidía con las más fuertes tendencias de la época sobre modernización y manejo del Estado.

En el acuerdo de los partidos, gracias a la comprensión del proceso que tuvieron Laureano Gómez y Alberto Lleras, tomó como punto central, al lado de la integración paritaria de las corporaciones públicas, el de neutralizar la burocracia dándole independencia y estabilidad mediante el sistema de carrera administrativa, lo que implicaba, por lo demás, adoptar sistemas de formación de funcionarios y tecnificar la función pública, en su estructura, organización y procedimientos.

Ahí nace la ESAP, como el gran instituto de formación de altos funcionarios públicos, al estilo de la ENA de Francia. Fue claro, para la época, y eso animó el pensamiento político entonces, que el progreso de un país en la periferia del desarrollo consistía en gran medida del impulso que puede darle el Estado, en un país en el que la deficiencia del capital y el ahorro privado debía ser suplido por el Estado, lo que se vino a conocer luego como la teoría de la administración para el desarrollo. Se entendió entonces que el gran impulso social y económico del país estaba determinado por la acción estatal y la eficiencia; la claridad de sus concepciones y objetivos dependían de una estable y técnica burocracia, y del impulso que le diera el liderazgo de la cúpula administrativa.

Dotar al país de este núcleo rector de líderes en la administración y de la definición del interés público, que debía animar el servicio oficial y el espíritu del administrador, debía ser la misión básica de la ESAP: dándole liderazgo administrativo al servicio público con la mística que requería el Estado moderno y la preponderancia del interés general en el manejo

de la confrontación y el Estado como árbitro de los conflictos y personero del interés general”.

Y prosigue el primer director su recuento anotando:

“Elegido presidente Alberto Lleras a quien me había unido un episodio de gran significación histórica en el nacimiento del sistema político que se denominó Frente Nacional y que fue la oportunidad de sugerirle la necesidad de que se hiciera un plebiscito para volver al sistema constitucional del que no podía hablarse, existiendo un régimen de facto, tal y como efectivamente sucedió, procedimiento éste de plebiscito que en su oportunidad me tocó explicarle al país, en conferencia que había preparado en el momento en que se discutía el retorno al sistema democrático institucional.

Luego trabajamos con el Dr. Alberto Lleras y con Miguel Lleras Pizarro, en la redacción de un proyecto de texto de consulta plebiscitaria. Iniciado el gobierno de Lleras Camargo se creó la ESAP.

Para estos efectos hubo una impresionante movilización de asistencia técnica internacional tanto de Naciones Unidas como la Fundación Ford y el Gobierno francés.

Se dictó la Ley 19 de 1958, de la cual fue ponente y autor el doctor Carlos Lleras Restrepo, creando los organismos para modernizar el Estado.

Además mi padre, Gustavo Hernández Rodríguez, Consejero de Estado y Senador en 1936, el año de la revolución en marcha y participe de ella, había sido Abogado de la Presidencia con Alberto Lleras y López Pumarejo.

Se nombró la primera comisión nacional del servicio Civil integrada también por Hernando Zuleta Holguín, Eduardo Llaña Vesga, quien venía de ser director del Presupuesto, Víctor Palomino, quien era profesional de la Ciencia Administrativa, y como director del Departamento el Doctor Tafur Morales.

El Dr. Lleras Camargo me ofreció la oportunidad de vincularme como miembro de la comisión, con el propósito de implantar el nuevo sistema de administración y formación de los empleados públicos en Colombia.

Estas técnicas resultaban novedosas a la sazón para el país, en las cuales no tenía experiencia, dedicado a la práctica de la burocracia como botín.

Le expresé al presidente que no era un técnico en esas materias, aunque desde luego sí conocía la teoría general del Estado y la administración, y Lleras dijo ‘Aquí nadie sabe de eso, vamos a aprender todos de esas cosas’.

Con un grupo de especialistas, entre los cuales recuerdo a Jacques Rousseau de la ENA, Attir, y otros técnicos de la Fundación Ford, y de Naciones Unidas expertos del Brooklin Institute, nos propusimos un

intenso trabajo de análisis y discusión del problema colombiano y de las circunstancias específicas que lo caracterizaban, en el entendimiento de que todo experto extranjero es un mensaje de las experiencias propias de su país y piensa en función de ellas, y que era necesario crear los imprescindibles términos de asimilación y acomodación culturales, por parte de quienes sí conocían la realidad colombiana, porque las instituciones extranjeras no pueden importar sin beneficio de inventario.

Este trabajo implicó nuestro desplazamiento a Estados Unidos de América y a Europa para conocer a nivel universitario y de instituciones administrativas los principios, ideas y propósitos que animaban la formación de los futuros funcionarios y la definición de los estudios en la administración pública, es decir, la filosofía francesa y la americana frente al manejo del Estado, de la administración.

En Estados Unidos, si bien había centros de adiestramiento a nivel de las agencias y los departamentos de ciencias políticas, no había escuelas específicas de nivel universitario para este propósito, ni el sistema de carrera.

En Francia, existía un acrisolado concepto de carrera, los cuerpos profesionales e institutos especializados para la enseñanza de la ciencia política y para la formación de altos funcionarios del Estado, que fueran a liderar y orientar el desempeño de las grandes reparticiones administrativas, en lo económico, financiero, lo internacional, etc., de los cuales son típicos la Escuela Nacional de Administración y el Instituto de Ciencias Políticas.

Empezamos la redacción de los proyectos de decreto.

Aparecía como inminente necesidad darle vida a la Ley ESAP, y para la época yo era el presidente de la Comisión, y por decisión del presidente Alberto Lleras se me designó como director de la ESAP, sin perjuicio de mis funciones habituales en la comisión, hasta que, una vez organizada y en funcionamiento en el edificio de Sendas, se nombró a Nannetti Concha, y la primera responsabilidad así encargada fue la de organizar la prestación, análisis y discusión de la famosa reforma tributaria de 1960, en las instalaciones del Banco de la República.

Dentro de todos esos esfuerzos, para mí resulta imprescindible mencionar a muchos de quienes me acompañaron con ejemplar empeño, desprendimiento y vocación en buscar los horizontes del funcionamiento del Estado:

- Ramón de Zubiría
- Jorge Cárdenas Gutiérrez, y Alberto González Fernández

Obviamente, la ESAP debía involucrarse en todo el fenómeno administrativo, en todas las definiciones de las políticas públicas y prestar el apoyo para su gestión”.

***La concepción de la ESAP según su primer director***

Sobre el particular, en el testimonio que gentilmente nos brindó, dice Alberto Hernández Mora:

“Las Naciones Unidas habían designado a Mario Vieira da Cunha, y empecé a trabajar con él y el Consejo Directivo. Vieira propuso un instituto tradicional dentro de los conceptos modernos de Técnicas de Administración Pública.

En Francia, advertí cómo la base de formación de los altos funcionarios del Estado debía cimentarse en la ciencia política, como pedestal de las especializaciones administrativas que exige el gobierno de una nación.

Cayó en mis manos un estudio de la Unesco sobre el funcionamiento en ciencias sociales en América Latina y la conclusión tajante era que en la región no se enseñaban las ciencias políticas y se confundía con el derecho constitucional.

Se advertía que tanto en Estados Unidos había ya, como en Europa, facultades de ciencia política, desarrollando los programas propios de ella. El gran aporte colombiano en la creación de la Escuela consistió en insistir en esa concepción: en la base una facultad de ciencias políticas que permitiera después a sus egresados acceder a la institución de administración, con énfasis en las diferentes ramas académicas para la formación de altos funcionarios, que deberían vincularse directamente a cargos de dirección de las diferentes reparticiones. Así surgió la ESAP, con la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas complementada con los diferentes institutos.

El experto Vieira, al presentarme su informe como director sobre la estructura, generalmente reconoce nuestro acierto de dotarla de una facultad de ciencia política.

Fue, pues, al ponerse en funcionamiento la Facultad de Ciencias Políticas que confiamos a Mario Latorre Rueda, y así se empieza por primera vez el estudio de las mismas.

La preparación de un funcionario para la alta dirección en el Estado no se limita al conocimiento o información de los temas académicos que tengan que ver con la administración, sino igualmente y con especial énfasis en la formación del alto espíritu del administrador público, que debe estar siempre inspirado en el interés general, como norte y principio fundamental de todos sus actos, formación que con la densidad y fortaleza que se requiere no puede dar sino una escuela especializada en las tareas de gobierno, porque su espíritu trasciende las preocupaciones propias de la universidad en general.

La ESAP así concebida en Colombia se proyectó con una visión eminentemente democrática para reclutar el talento a nivel nacional, costearlo, en la medida de lo posible, becas para estudiantes que tuvieran la capacidad así no los recursos para ingresar, evitando discriminación o elitismo”.

## Guillermo Nannetti Concha

### *Hoja de vida*

Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia. Realizó estudios de especialización en Ciencias Sociales y Educación en la Universidad de Georgetown. En el gobierno y en el campo de la educación se destacó como secretario del Consejo de Ministros y de la Presidencia de la República entre 1930 y 1934. Consejero de las Embajadas de Colombia en Roma y Washington. Ministro de Educación Nacional. Director general de la Escuela Superior de Administración Pública, siendo su segundo director desde 1961 hasta 1968. Profesor de la Universidad Nacional y de la Escuela Normal Superior. Concejal de Bogotá, diputado al Departamento de Cundinamarca, representante y senador. Realizó importantes misiones, seminarios y actividades internacionales. Escribió un variado número de artículos y documentos. Fundador y editor de algunas revistas en el campo de la educación y la economía.

Los resultados de la tarea de la ESAP pueden sintetizarse así, según el informe especial de dirección, del propio Dr. Nannetti:

1. Se ha constituido un vigoroso instituto, capaz de afrontar su tarea, esto es, la investigación y la difusión de las ciencias técnicas de la administración pública y la formación y capacitación de los funcionarios del Estado.
2. Se han investigado, divulgado y enseñado las ciencias y técnicas de la administración pública y se ha organizado un cuerpo docente de primera calidad.
3. Se han acopiado fuentes bibliográficas y documentales y organizado una biblioteca especializada.
4. Se han elaborado textos, manuales y materiales de enseñanza que compendian una doctrina administrativa, acorde con los adelantos modernos y las realidades del Estado colombiano.
5. Se ha obtenido cooperación internacional, de la más alta calidad, especialmente por parte de las Naciones Unidas y el Gobierno de Francia.
6. Se han enviado a instituciones destacadas del exterior (Escuela Nacional de Administración de Francia, Instituto Interamericano de Administración Pública de Río de Janeiro, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares) y sin costo para la ESAP, para realizar cursos de especialización, seis educadores de planta (los



- profesores Álvarez, Cobo, Serna, Mora, Márquez y Abello) y 22 licenciados de la ESAP.
7. Se están preparando, en las universidades de Pittsburgh, París, Londres y La Haya, nueve futuros profesores de la ESAP, con becas de las Naciones Unidas.
  8. Se han adiestrado, 3500 funcionarios en los campos de administración general, y 3700 en diferentes aspectos de la administración social.
  9. Han egresado 114 alumnos de la Facultad y 158 de los cursos de posgrado.
  10. Se han sentado las bases para un centro de investigación y estudios de los problemas de la administración pública.
  11. Se ha realizado una evaluación científica de la estructura, los planes, programas y la organización administrativa, a fin de capitalizar la experiencia de los primeros cinco años de labores.
  12. Se han elaborado los planes de especialización en los cursos desde posgrado y un plan cuatrienal de adiestramiento que comprende 2400 funcionarios claves y 20 000 funcionarios auxiliares.

## Guillermo Bernal Correa

### *Hoja de vida*

Economista de la Universidad de los Andes. Administrador de la Universidad de Río Piedras. Puerto Rico. Realizó cursos, seminarios y visitas sobre administración y educación en Alemania, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón. Director de organización y métodos y secretario de administración Pública de la Presidencia de la República. Director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). 1968-1970. Secretario general y director encargado del Icetex. Experto de la Organización de Estados Americanos (OEA). Consultor de la Agencia Internacional del Desarrollo (AID). Consultor del Instituto de Administración Pública de Nueva York. Actualmente ejerce como consultor internacional.

### *Testimonio*

El Dr. Guillermo Bernal Correa nos enfatizaba cómo, dentro del espíritu que animó a los inspiradores de la ESAP, estuvo presente la idea de formar administradores para la cúpula de la democracia colombiana. De ahí el

nombre de Escuela Superior, pues se pretendía formar líderes en los niveles superiores de la administración del país.

Recuerda igualmente Bernal Correa cómo durante el gobierno del presidente Carlos Lleras se estableció la Secretaría de Administración Pública, al frente de la cual estuvo en ese tiempo el Dr. Jaime Castro, quien después se desempeñara en dos ocasiones como ministro de Estado y constituyente, luego como alcalde mayor de Santafé de Bogotá.

Para esa época, nos recuerda el Dr. Bernal Correa, se desempeñaba como secretario jurídico de la Presidencia el Dr. Jaime Vidal Perdomo, después concejal de Bogotá y senador de la República, nombres estos muy asociados a la gran gesta jurídica que significó la reforma administrativa de 1968.

Tiene muy presente también la contribución del experto de Naciones Unidas, Aryeh Attir y Orestes Popescu, así como la labor de Delira Guarín de Vizcaya al frente del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

## **Hernán Peñaloza Castro**

### *Hoja de vida*

Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana. Magíster en Administración de la Universidad de Stanford. Director de la Escuela Superior de Administración Pública, 1970-1974. Rector de la Universidad del Tolima. Director general de administración educativa del Ministerio de Educación Nacional. Fiscal especial delegado de la Procuraduría General de la Nación para el departamento del Tolima. Profesor de las universidades de los Andes, del Valle, Pedagógica Nacional y Javeriana. Diputado a la Asamblea de Cundinamarca. Senador de la República.

### *Testimonio*

El Dr. Hernán Peñaloza Castro, en entrevista que generosamente nos concedió, justamente a propósito de este libro, señala cómo su gestión se había hecho posible gracias al apoyo decidido que le dio el presidente Pastrana y pudo permanecer en ejercicio del empleo, durante todo el periodo de cuatro años, lo cual permitió mantener la unidad de política en ese lapso.

Además del Plan Nacional de Adiestramiento, señaló también como hitos importantes en su gestión el desarrollo del primer seminario nacional de Capacitación. También la apertura de la jornada nocturna, para la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, que se mantiene aún.

Considera Peñaloza Castro que la Escuela debe poner más atención en la efectiva vinculación de sus egresados al servicio público; igualmente,

enfatisa la necesidad de utilización de las direcciones regionales de la ESAP, creadas por cierto durante su administración para difundir y multiplicar la capacitación, mediante cursos diseñados y supervisados en Bogotá pero ejecutados en la región, mediante convenio con las universidades para cursos de alto nivel, si fuere el caso.

También sugiere usar intensamente al SENA, el cual dispone de recursos y un aparato regional esparcido en el ámbito nacional.

En materia de investigación, prefiere enfatizar para la Escuela la aplicada sobre lo meramente teórico, en particular sobre mecanismos que garanticen la adecuada utilización de los fondos públicos en el municipio. Sugiere también que la ESAP realice un estudio o inventario sobre los mecanismos de corrupción, que permita alertar a la administración sobre ellos.

Recuerda entre sus colaboradores al Dr. Gregorio Rodríguez Vásquez.

Durante la administración que comentamos, se desempeñó como directora del Departamento Administrativo del Servicio Civil la Dra. Carmena Arana de Ramírez, y como secretario general de dicho departamento el Dr. Jaime Giraldo.

## Humberto Gallego

### *Hoja de vida*

Abogado de la Universidad de Caldas. Especialización en Economía y Econometría en la Universidad de Vanderbilt, en Estados Unidos. Luego en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Económico y Social de la Universidad de París, y en la Escuela Nacional de Administración ENA París, y también en el Instituto Brasileiro de Administración Municipal. Gerente del Centro Distrital de Sistematización y Servicios Técnicos. Consejero del Ministerio de Relaciones Exteriores en Kingston, Jamaica, y en Belgrado. Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 1978-1982. Director de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1974-1978. Diputado en la asamblea de Caldas. Personero municipal de Manizales. Juez civil y penal de Manizales. Profesor de las universidades Nacional, los Andes y el Rosario. Ha escrito y publicado diversos artículos sobre temas administrativos y económicos.

### *Testimonio*

El Dr. Humberto Gallego Gamboa recuerda como realizaciones fundamentales de su gestión como director de la ESAP durante todo el cuatrienio del gobierno López Michelsen, las siguientes:

- Reformas administrativas.
- Asesorías a la administración departamental y municipal, en los temas propios de las reformas administrativas locales.
- Con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se adelantó una Investigación sobre “Formación de Recursos Humanos del Nivel Superior para la Administración Pública”.
- Una organización más flexible para ampliar el cubrimiento geográfico de la capacitación.
- Una mayor intervención de las autoridades regionales en la programación de las actividades de adiestramiento.
- También la administración del abogado economista Gallego creó el Programa de Asistencia Técnica a pequeños municipios a través de egresados de la Escuela, quienes realizaban su requisito de prácticas mediante este programa.
- Con la Fundación Friedrich Naumann se suscribió un importante convenio para la creación de un “Centro de Capacitación para Promotores de Desarrollo Social”, dirigido especialmente a quienes prestaban ese tipo de servicios en el sector oficial en áreas rurales.
- En el Programa de Pregrado, es necesario destacar el nuevo sistema de clasificación y remuneración del profesorado con mayores exigencias, pero mejores salarios. Se privilegiaron los aspectos de estudios de posgrado, sobre la simple experiencia.
- Modificación del proceso de reclutamiento de profesores, haciéndolo más exigente.

En la administración académica, en este periodo, destacamos:

- Reforma del plan de estudios de pregrado.
- Modificaciones a los mecanismos de selección de estudiantes.
- Mejoramiento en los programas de bienestar estudiantil.
- Favorable clima en las relaciones directivas-estudiantes.
- Normalidad académica durante los cuatros años.
- Desarrollo total del programa nocturno (apertura de los semestres VII, VIII y IX), el cual estaba reservado exclusivamente a funcionarios públicos en servicio.
- Programas de posgrado. Menciona una rigurosa planeación y administración que permitió desarrollar una serie de actividades a este nivel en los siguientes programas

- “Curso Superior de Administración Pública” (un año, dedicación exclusiva, en colaboración con Naciones Unidas).
- “Curso Superior de Administración y Planeación Urbana y Regional” (un año, dedicación exclusiva, en colaboración con Naciones Unidas).
- Cinco cursos, en “Formulación y Evaluación de Proyectos” (tres meses dedicación exclusiva en colaboración con la OEA).
- Dos cursos en “Análisis Económico de Proyectos” (tres meses dedicación exclusiva en colaboración con la OEA).

*Adiestramiento.* En esta materia durante la administración Gallego se revisaron algunos aspectos de nuestra organización administrativa regional con el siguiente resultado:

- Un cambio en la estructura del gasto en los programas de adiestramiento mediante una reducción de los costos puramente administrativos.

Durante esta administración, ocuparon la Jefatura del Departamento Administrativo del Servicio Civil el Dr. Jaime Lopera Gutiérrez, connotado especialista en desarrollo organizacional, y la destacada jurista Dra. Satoria Esguerra Portocarrero. Los Dres. Luis Felipe Zana y Mario Madrid Malo fueron los respectivos secretarios generales del Departamento. El Dr. Mario Madrid Malo se mantiene como profesor de la Escuela, y varias de sus obras sobre derecho constitucional y derechos humanos han sido publicadas por la ESAP.

## **Luis Oswaldo Beltrán Jara (QED)**

### *Hoja de vida*

Doctor en Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Director de la Escuela Superior de Administración Pública, 1978-1981. Asesor del Centro de Investigaciones, Cidi, de la ESAP. Representante en Colombia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Profesor de la ESAP y en las Universidades de los Andes, Externado de Colombia y de Panamá. La muerte lo sorprendió en el ejercicio de su cargo como director de la Escuela, al cual llegó después de ganar la admiración de docentes y educandos como profesor y luego como decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas. Lo conocí por el año de 1973, cuando hacíamos parte de un grupo de trabajo liderado por el exministro y exmagistrado Jaime Giraldo Ángel; en esa época, secretario

general del Servicio Civil, y del cual hacía parte también el hoy procurador general de la Nación, y eminente penalista Dr. Jaime Bernal Cuéllar, así como el Dr. Luis Enrique Aldana, quien muriera meses después del asalto al Palacio de justicia; también conformaban el grupo, el Dr. Daniel Suárez, quien ocupara después la Presidencia del Consejo de Estado y el Dr. Daniel Manrique, destacado abogado comercialista. Nos reuníamos a estudiar metodología de la investigación. Luego fui profesor de la ESAP durante su decanatura, y meses antes de su muerte compartimos un *stage* en París, lo cual me permitió acercarme más a su sentido humano.

Su designación fue recibida con especial beneplácito, porque tal vez ninguna otra persona estaba entonces mejor calificada que el Dr. Beltrán para tan importante posición. En efecto, estaba vinculado a la Escuela Superior de Administración Pública desde 1966, cuando ingresó como profesor de Metodología de la Investigación. En 1969, fue designado Asesor del CIDI, hoy Centro de Investigaciones en Administración Pública, Cinap, una de las más importantes subdirecciones de la Escuela.

En 1974, fue nombrado profesor de planta de la ESAP y desde 1976 decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Escuela, cargo que desempeñaba cuando fue llamado a la Dirección General.

Las calidades de humanista, investigador y experto en Administración Pública le ganaron inmenso prestigio no solo en Colombia, sino en el exterior. Fue designado representante en Colombia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y en tal calidad fue incorporado ponente en reuniones internacionales que se realizaron en Lima, Santiago de Chile, Ciudad de México y Caracas. Como director de la ESAP, fue acordado representante en Colombia del Centro Latinoamericano de Escuelas de Administración. Luego fue invitado a participar en el XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas que se reunió en Alcalá de Henares, España, y que fue inaugurado por el rey Juan Carlos. En este Congreso, el Dr. Beltrán presentó una interesante ponencia sobre “El perfil de los funcionarios de la administración del mañana”, que elaboró él con la colaboración de la Dra. Laura Ochoa de Ardila, jefe del Departamento Administrativo de Servicio Civil en esa época.

El Dr. Beltrán aprovechó su viaje a Europa para participar en ese Congreso y se entrevistó con el Dr. Guy Hermet, director del Centro de Estudios y de Investigaciones Internacionales de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, con sede en París, así como con funcionarios de la Escuela Nacional de Administración, ENA, de Francia, y el director del Instituto Internacional de Administración Pública. Con todos ellos convino programas especiales de cooperación con la ESAP.

Se entrevistó con altos funcionarios de la Fundación Friedrich Nauman, de Alemania, con la que adelantó la ESAP un programa especial para promotores de desarrollo rural en Colombia y se acordó un nuevo convenio para la realización de tres seminarios internacionales y dos nacionales, sobre temas de la administración pública colombiana.

La orientación dada a la ESAP por el Dr. Beltrán significó para la Escuela el comienzo de un formidable programa en beneficio de la administración pública. Es mucho lo que podía esperarse de su infatigable actividad y su devoción por el servicio público. El tenía fe, sincera y firme, en la importancia de la gestión pública para el progreso del país y todo su esfuerzo se orientaba a lograr significativos avances en la formación de administradores idóneos para atender eficazmente la responsabilidad de un porvenir que él sabía brillante para el país.

Con motivo de su muerte siendo director de la ESAP en 1981, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1080 del 29 de abril de 1981, honrando su memoria. En los considerandos del citado Decreto, se lee:

- Que el día 25 de abril del año en curso falleció en la ciudad de Bogotá el Dr. Luis Oswaldo Beltrán Jara, director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP);
- Que el distinguido profesional prestó destacados servicios al gobierno nacional en el campo de la ciencia administrativa, la función pública, la descentralización administrativa y la racionalización de los organismos del Estado;
- Que el Dr. Beltrán Jara fue autor de varios libros de metodología de la investigación y ciencia política, y profesor universitario en varios centros docentes de educación superior;
- Que es deber del Gobierno nacional exaltar la memoria de quienes, como el Dr. Luis Oswaldo Beltrán Jara, en el momento de su deceso prestaba eminentes servicios a la Nación.

Y se decretó lo siguiente:

*Artículo 1.º* El Gobierno nacional deplora el fallecimiento del Dr. Luis Oswaldo Beltrán Jara y rinde homenaje a su memoria.

*Artículo 2.º* La jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil en representación del Gobierno nacional asistirá a las exequias que tendrán lugar en esta ciudad.

*Artículo 3.º* Como homenaje póstumo, la Biblioteca Central de la Escuela Superior de Administración Pública se denominará “Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara”.

*Artículo 4.º* Las honras fúnebres del Dr. Beltrán Jara estarán a cargo del tesoro nacional.

*Artículo 5.º* Un ejemplar de este decreto, en nota de estilo, será puesto en manos de su señora esposa.

El haber designado a la biblioteca con el nombre del Dr. Beltrán fue un acierto, puesto que era hombre de letras, de libros, crítico de la cultura y la sociedad de su tiempo, con un temperamento polémico propio de un universitario de tiempo completo.

## Henry Olarte Suárez

### *Hoja de vida*

Licenciado en Sociología de la Universidad Nacional. Máster en Educación y Desarrollo de la Universidad de Stanford. Experto en negociación de proyectos industriales, de Helsinki School of Economics ONU.

Tiene una amplia experiencia académica e investigativa, en la que se ha destacado como presidente del Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, instructor en problemas educativos en América Latina en la Universidad de Stanford, miembro de los grupos de evaluación institucional de la Universidad Nacional y de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

- Dentro de su experiencia administrativa, se ha destacado como presidente ejecutivo de la Confederación Nacional del Carbón y de otras importantes compañías, secretario general del Ministerio de Obras Públicas, director nacional de la Escuela Superior de Administración Pública 1981-1982, gerente financiero de Alcalis de Colombia, gerente general de la Cooperativa de Municipalidades de los Territorios Nacionales, jefe de planeación y asesor del rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Cuenta con varias publicaciones sobre administración pública.

### *Testimonio*

Dirigí la Escuela entre abril de 1981 y octubre de 1982.

La entidad estaba preparada por mi antecesor Oswaldo Beltrán para generar procesos, para la reflexión seria y el trabajo intenso. Ese constituyó el punto de partida para mi gestión, la cual centré en varias líneas de acción:



- *La investigación* académica sobre las áreas específicas de su actividad: la descentralización administrativa; las finanzas públicas; la planeación; avances y resultados de las investigaciones en curso, en reuniones, lideradas por el responsable y los investigadores seniors en el área correspondiente.
- *Las especializaciones.* Su fortalecimiento y consolidación constituyó tarea nodal de importancia, procurando que a cada una de ellas correspondiera un plan de investigación específica y una asesoría externa de apoyo. Dentro de esa línea de acción se creó, con el apoyo y asistencia del Departamento Nacional de Planeación, la especialización en Finanzas Públicas. Este fue quizá el mayor logro de la gestión cumplida. Se llenó un vacío institucional sobre el tema y una necesidad nacional sentida que regularmente es ocupada con base en contratación externa.
- *Asistencia a las administraciones locales y regionales.* Para lograrlo se fortalecieron las seccionales de la ESAP, logrando que su financiación y operación tuvieran el mayor apoyo local. Su programación debería determinarse igualmente partiendo de lo local y, en lo posible, con base en convenios interinstitucionales con las universidades, cámaras de comercio y administraciones públicas correspondientes.
- *Práctica administrativa de estudiantes.* Su fortalecimiento constituyó un propósito importante para el que, infortunadamente, solo se alcanzó a concretar un convenio interinstitucional con Confecámaras, que financiaría el semestre final de los estudiantes en los municipios donde aquellos elaborarían unas memorias locales y asesorarían sus finanzas.
- *Carrera administrativa.* Se continuaron sin éxito los esfuerzos en dicha dirección. El propósito de esta acción era el logro de una autonomía e independencia de los administradores públicos del nivel nacional, regional y local con respecto a la instancia política partidista o grupista.

Para el futuro que se avecina, la ESAP, según el Dr. Olarte, debe cumplir un papel centrado en:

- Mayor significado como soporte técnico para las administraciones regionales y locales. Su funcionamiento debe ser responsabilidad financiera y operativa de las administraciones

donde estén ubicadas las seccionales, con la asesoría y coordinación de las instituciones de educación superior del área y de los gremios económicos y sociales.

- Los pregrados de formación deberían adelantarse en las seccionales. El apoyo teórico, investigativo y metodológico debe darse básicamente desde la sede central, la cual debe operar como órgano consultivo en la materia para el Gobierno nacional y el legislativo.
- Las especializaciones y los posgrados deben adelantarse en la sede central exclusivamente. Estos deben mantener una relación estrecha con los centros de investigación internacionales, con sus adelantos, teóricos y desarrollos metodológicos y aportar a los mismos sus hallazgos y experiencias.
- La ESAP debe proporcionar a las administraciones locales y regionales y a los investigadores en administración pública un sistema de información útil y confiable a través de internet, para lo cual debe conformar un equipo especializado de apoyo y retroalimentación. Este sistema funcionaría para llenar la necesidad de comunicación, apoyo y consulta ágil que requieren los administradores e investigadores públicos del país de hoy y del inmediato futuro, y los programas de educación a distancia de la entidad.
- Dada la dinámica que presentan los desarrollos administrativos y la descentralización, la actualización de los funcionarios y de los egresados debe continuar siendo de alta prioridad.
- La entidad debe lograr de manera definitiva una autonomía e independencia económica con base en la venta de sus servicios a las administraciones regionales y locales, y una participación básica del presupuesto nacional y de entidades internacionales. A cambio de esto, debe registrar unos programas de investigación y publicaciones que lo ameriten.

*En resumen*, veo a la ESAP como el gran apoyo que debe contribuir eficazmente a tecnificar la administración pública, a investigarla, a analizarla y a rediseñarla para hacerla más eficiente al funcionamiento de la sociedad; por encima y haciendo caso omiso a las distintas presiones e intereses políticos diversos, aunque sin desconocerles sus puntos de vista, críticas e inquietudes, que deben ser objeto de análisis, de propuesta y de respuesta.

Durante su gestión, presidió el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Dra. Laura Ochoa de Ardila.

## **Delfín Acevedo Restrepo**

### *Hoja de vida*

Obtuvo su título de Abogado en la Universidad de Antioquia.

Dentro de los cargos desempeñados, se destacan:

- Director general de la Escuela Superior de Administración Pública, 1982-1986.
- Director regional de la ESAP en Antioquia y Chocó.
- Rector de la Normal Nacional Piloto de Medellín.
- Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Santafé de Bogotá, D. C.
- Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI), de la Universidad Piloto de Colombia.

Registra una gran experiencia docente como Catedrático del Instituto Politécnico “Jaime Isasa Cadavid”, la Escuela Superior de Administración Pública y la Universidad Eafit.

Ha sido notoria su actividad pública como representante a la Cámara, concejal y diputado.

Ha publicado importantes documentos y libros entre los cuales se encuentran:

- Instituciones políticas colombianas.
- Teoría y práctica del ahorro.
- Educación cívica y social.
- Organización del Estado colombiano.
- Para comprender la Constitución de 1991.

Varias condecoraciones recibidas figuran en su haber, como la Medalla al Mérito Educativo y la Orden de la Democracia en la Categoría de Gran Cruz.

### *Testimonio*

El Dr. Delfín Acevedo Restrepo sintetiza el balance de su gestión, así:

“Mi desempeño como Director General de la ESAP, se efectuó entre 1982 y 1986, durante el gobierno del Dr. Belisario Betancur. Antes, había sido director de la Regional de Antioquia y El Chocó entre 1976 y 1982.

De tal suerte que mis servicios a la entidad abarcan un término de diez años, espacio de por sí bastante significativo en vida de cualquier persona.

Mi paso por las distintas corporaciones públicas: el Concejo de mi pueblo, Santa Rosa de Osos, el Concejo de Medellín, la Asamblea de Antioquia y la Cámara de Representantes, antes de acceder a la dirección de la Regional, me había deparado una visión directa acerca de las falencias en el Gobierno de las Entidades Territoriales, manejadas hasta entonces con criterio eminentemente empírico y politiquero, sin que la capacidad y el mérito de los gobernadores, alcaldes y otros dignatarios de la gestión oficial en los gobiernos locales, fueran como deben ser, la consideración primordial de quienes tenían la responsabilidad de producir su nombramiento.

Mi primera preocupación fue conformar un equipo de expertos en administración pública, de la más alta calificación, con el fin de diseñar un programa universitario orientado a formar y capacitar a los antedichos funcionarios y a subsanar por tanto tan evidentes deficiencias.

De este brillante equipo hicieron parte, entre otros, el exrector de la Universidad de Medellín, Orión Álvarez Atehortúa (q. e. p. d.), el actual consejero de Estado, Javier Henao Hidrón, el tratadista Óscar Peña Alzate, el ex procurador general de la Nación, Carlos Mauro Hoyos (q. e. p. d.) y el jurista Luis Alfredo Ramos Botero, más tarde alcalde de Medellín y modelo reconocido de los burgomaestres de Colombia.

Con ello pudimos poner en marcha muy rápidamente la carrera de Tecnología en Administración Municipal, primer programa de esta índole que se ofreció no solo en el departamento de Antioquia, en el territorio nacional, sino también en toda la América Latina.

Fue por lo mismo el aporte de la ESAP al desarrollo de los municipios colombianos. Esta carrera universitaria, ubicada en el área de las ciencias administrativas, cumple entre otros los siguientes objetivos:

- Formar tecnólogos en administración municipal, técnica y científicamente aptos para desempeñar con ánimo de eficiencia y eficacia las funciones de planeación, organización y control administrativos, con el objeto de seguir la racionalización de los servidores municipales.
- Enseñar y difundir las ciencias concernientes a la administración municipal, propendiendo siempre por el perfeccionamiento de los actuales y futuros funcionarios municipales.
- Preparar a nivel superior funcionarios para la dirección de la administración municipal en dos ciclos específicos: el primero consagrado a la formación de tecnólogos en administración municipal y el segundo ciclo, termina en Administración Pública, luego de acreditar experiencias en

las actividades municipales y continuar en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP.

Nuestra tarea fue mas allá de los objetivos propuestos, pues al terminar mi paso por la regional de Antioquia, habíamos dejado funcionando el posgrado en Administración Pública y adquirido su sede propia, moderna y funcional, financiada exclusivamente por el municipio de Medellín y los demás municipios del departamento.

Al llegar a la dirección general, por generosa designación del presidente Betancur, acometí un agresivo esfuerzo de descentralización de estos servicios académicos a todo lo largo y ancho del territorio nacional, desde San Andrés hasta Leticia, desde Quibdó hasta Mitú en el Vaupés y desde Ipiales hasta Cúcuta, en el Norte de Santander, no solo por el sistema presencial, sino también a distancia, habiendo sido la ESAP la institución universitaria líder en esta modalidad de educación superior, que fue, como bien se sabe, uno de los programas bandera de la administración Betancur.

En estas condiciones tenemos que la ESAP es uno de los organismos de gobierno con mayor presencia en el territorio nacional, con sus 16 sedes ubicadas estratégicamente y más de un centenar de Centros Regionales para la Administración Pública (Creap), donde se atiende a más de 4000 estudiantes regulares y más de 60 000 en los de capacitación y extensión.

Fue en la ESAP, bajo mi orientación, donde se preparó el primer anteproyecto de Código de Entidades Territoriales, que sirvió de base al gobierno Betancur para la promulgación del Acto Legislativo número 1 de 1986, elección popular de alcaldes y muchos de los desarrollos legislativos posteriores.

Entre 1983 y 1984 me cupo el alto honor de ejercer simultáneamente la presidencia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en representación del Gobierno de Colombia.

El CLAD es un organismo internacional, financiado por las Naciones Unidas, que congrega a los 19 países de América Latina, el Caribe y España.

Al frente de tan importante entidad, me correspondió promover la innovación permanente en los aspectos tecnológicos y culturales en materia administrativa, trabajando en la frontera del conocimiento y auspiciando actividades que fortalezcan esa capacidad innovadora de los países y que ayuden con un enfoque prospectivo a anticipar las exigencias de la gestión de procesos de desarrollo.

Me correspondió igualmente sustentar ante los distintos Estados miembros del CLAD en toda la región, los logros que en ese momento se generaban al interior del Gobierno colombiano y de la Escuela de

Administración Pública como una expresión consolidada del liderazgo de nuestro pueblo y sus protagonistas del momento”.

Y frente a los retos de la Escuela para el futuro, no vacila en afirmar:

“En los umbrales del siglo XXI, la ESAP debe continuar en su tarea de formación y capacitación de los recursos humanos del Estado, en sus programas de pregrado, posgrado y extensión a la comunidad, con unas estrategias cada vez más centradas en nuestras propias realidades nacionales y las del entorno latinoamericano, pues como bien lo anota el profesor Bernardo Kliksberg, la formación del ‘administrador público necesario’ es una empresa que por esencia solo podrá realizarse si asume un carácter colectivo. Es de esperar que, respondiendo a las sentidas necesidades de los países en este campo, el amplio sector de funcionarios, profesionales, docentes e investigadores que trabajan en el área de la ciencia administrativa proporcionen la respuesta que tanto se necesita.

Debe también la ESAP colaborar en el perfeccionamiento del proceso de descentralización administrativa, política y fiscal que avanza en el país.

Esta es una experiencia de los últimos años cuya evaluación definitiva no es tiempo todavía de efectuar y que puede fracasar, como ocurrió con el Estatuto de 1883 o Constitución de Rionegro, si quienes contribuimos a gestarla, no nos constituimos en dolientes de la misma.

Se analiza en este momento por parte del Gobierno la posibilidad de concretar un gran acuerdo político en torno a la modificación del actual régimen de transferencias de recursos a los municipios, que consagró la reforma.

Para hacer una propuesta al Congreso y a los entes territoriales, las autoridades estudian los mecanismos de modificación.

La intención es darle un vuelco a la forma como los municipios acceden a los recursos de la Nación dentro del proceso descentralizador, atendiendo a las recomendaciones de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, que ve en la aplicación de estas normas una de las raíces del déficit fiscal.

El ánimo, desde luego, no es frenar el proceso de descentralización y la iniciativa por tanto deberá contar con los expertos de la ESAP, para que las decisiones que se tomen sean planeadas convenientemente con una bien madura reflexión técnica y científica”.

En la administración que comentamos, presidió el Departamento Administrativo del Servicio Civil la Dra. Ericina Mendoza, egresada de la ESAP, y fue su secretaria general la Dra. Gloria Gutiérrez Viana.

## Marino Tadeo Henao Ospina

### *Hoja de vida*

Doctor en Derecho y estudios en Economía; programas internacionales en Desarrollo Económico y Social; Planeación y Gestión y Reforma del Estado.

Dentro de los cargos desempeñados, se destacan: director del Centro Latinoamericano de Gestión Urbana. Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Suramérica de Usaid, director general de la Escuela Superior de Administración Pública (1986-1991), gerente de la Empresa Nacional de Fomento Cinematográfico (Focine), asesor de la Procuraduría General de la Nación y procurador auxiliar de la Nación.

Ha tenido un importante desempeño como profesor de la Escuela Superior de Administración Pública, las universidades de los Andes y Externado de Colombia. Ha escrito importantes artículos y documentos. Ha participado como conferencista en importantes foros nacionales e internacionales.

Ha sido también miembro del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), miembro del Consejo Superior del Servicio Civil y secretario de Coordinación de la Red Latinoamericana y del Caribe de Instituciones de Vivienda, Gestión y Medio Ambiente Urbano.

### *Testimonio*

El Dr. Marino Tadeo Henao, nos resalta las siguientes acciones básicas sobre las cuales giró su gestión de varios años al frente de la ESAP, como testimonio de la misma:

### **I. Presencia de la ESAP en los grandes cambios institucionales de Colombia entre 1986 y 1991**

De 1986 a 1991, en que fui director de la ESAP, la institución estuvo profundamente vinculada a tres procesos claves en la historia institucional del país: el proceso de descentralización; la Comisión Presidencial de Reforma de la Administración Pública que creó el presidente Barco; y el proceso constituyente.

1. *Proceso de descentralización:* a) En el aspecto político, elaboré los proyectos de ley para regular la elección popular de alcaldes y las consultas populares. Fueron presentados al Congreso por el entonces ministro de Gobierno Dr. Fernando Cepeda; b) la ESAP dio insumos para la preparación del Decreto-Ley 77/87, llamado el 'Estatuto de la Descentralización'; c) en

la ESAP se prepararon varios de los proyectos de ley y de decretos sobre régimen municipal, etc.; d) la ESAP coordinó un programa masivo de difusión del proceso de descentralización, de las nuevas responsabilidades de los municipios y de los mecanismos de la democracia local: producción de videos, programas de T. V., programas de radio, cartillas divulgativas, periódicos, etc.; e) la ESAP montó un gigantesco programa de capacitación y asistencia técnica para alcaldes, líderes cívicos locales y funcionarios municipales; f) la ESAP logró la aprobación del Icfes y desarrolló un gigantesco programa de educación a distancia en Administración Pública Regional y Urbana (más de 5000 estudiantes, provenientes de municipios del país, con sesiones de tutoría en Centros Regionales para la Administración Pública [Creap] ubicados en 70 municipios); g) La ESAP produjo cerca de 300 títulos entre libros, cartillas, manuales, módulos de autoformación, etc., que fueron ampliamente distribuidos en todos los municipios de Colombia.

2. *Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública.* Como secretario técnico de la Comisión (que coordinó el Dr. Diego Younes y el Dr. Manuel José Cepeda/ PNUD, y que presidió Hernández Mora), fui encargado por los comisionados de preparar el informe final, entregado en la transición entre el presidente Barco y el presidente Gaviria.

3. *Proceso constituyente.* Sin ninguna duda, la más importante base de apoyo para este proceso se generó con la labor de la ESAP en la convocatoria, organización y funcionamiento de 1500 mesas de trabajo en las cuales se hizo la divulgación y debate de los temas constitucionales. Más de 100 000 propuestas fueron incorporadas a una base de datos, pero, sobre todo, este esfuerzo creó un ambiente de respaldo a la iniciativa constituyente, generó una 'sensibilidad constitucional' a través de todo el país y cumplió la más profunda misión de pedagogía política y constitucional que se ha realizado en Colombia. Además, la ESAP produjo y distribuyó en todo el país una serie de publicaciones sobre reforma del Estado, derechos humanos, política pública, etc., que fueron un insumo básico de estudio y debate de estos temas en la fase preconstituyente, y luego de adoptada la Constitución Colombiana de 1991. En medio de la confusión sobre el texto definitivo de la Constitución colombiana de 1991, la primera edición revisada, con concordancias e índices, fue hecha por la ESAP.

## **II. Algunos de los logros de la ESAP entre 1986 y 1991**

1. *El diseño y aprobación por el Icfes del programa de formación profesional en administración regional urbana*, tanto en la modalidad presencial para Medellín como en la modalidad a distancia. A largo plazo, es el más



importante soporte al proceso de descentralización y de fortalecimiento de las administraciones locales. Actualmente, muchos países se interesan en incorporar esta experiencia colombiana de formación de tecnólogos en administración municipal y administradores regionales y urbanos, en modalidad a distancia.

2. *La producción editorial.* Más de 300 publicaciones con tirajes hasta de 25 000 ejemplares que fueron distribuidos hasta el último rincón de Colombia representan a nivel latinoamericano el más importante esfuerzo de apoyo a servicios de información, capacitación y formación para el desarrollo institucional, especialmente de los municipios.

3. *El programa de becas de excelencia, porque atrajo los mejores bachilleres de Colombia para la formación profesional en Administración Pública.* Este programa rompió varios mitos: uno, que a la ESAP solo llegaban los que no podían ser admitidos en otras universidades; dos, que los bachilleres de los municipios pequeños tenían baja capacidad o rendimiento; tres, que los problemas de planeación y gestión del Estado solo le importaban a una minoría sin aptitudes serias para el estudio.

4. *El programa de prácticas,* tal como fue rediseñado, permitió que cientos de estudiantes de último semestre contribuyeran a la modernización de los municipios, al éxito del proceso descentralización y a cambiar una cultura de la inercia, la ineficacia y la corrupción, por una cultura del trabajo, la productividad y el desarrollo;

5. *La creación del Instituto de Derechos Humanos Guillermo Cano* y del programa de Especialización en Derechos Humanos.

6. *La regionalización, desescolarización y creación de nuevos programas en posgrado.* Se abrieron especializaciones en modalidad desescolarizada en varias ciudades del país. Se dejaron las bases de nuevos programas de especialización en gerencia social, vigilancia y control de entidades financieras, etc. En Bogotá, se abrió el programa de Maestría en Administración Pública (dos años de tiempo completo y becas-convenios de trabajo para los mejores resultados en el proceso de selección).

7. *Los innovativos servicios del consultorio de administración municipal* que resolvía en promedio 100 consultas mensuales de alcaldes y otros funcionarios locales. Las respuestas fueron sistematizadas y las preguntas recurrentes con sus respuestas se convirtieron en cartillas de divulgación masiva. Este servicio se transformó en un modelo para otros países y fue adoptado, entre otros, por la Asociación Chilena de municipalidades.

8. *Los programas de capacitación semiescolarizada,* que incluían asistencia técnica e instrucción personalizada en el puesto de trabajo.

9. *La renovación tecnológica de la institución* incluyendo importantes desarrollos en sistemas de información (como base para la investigación

científica en políticas públicas) como el ESAP-MUN, el Redoc, la base del consultorio, etc.

10. *Se generaron vínculos con organismos internacionales, gobiernos y agencias de cooperación.* En los dos últimos años de mi gestión, iniciamos una positiva relación con el Gobierno del Reino Unido, cuyo embajador me visitó un par de veces para reuniones de trabajo y a quien se le hizo una propuesta de capacitación en instituciones británicas, que finalmente fue aprobada y financiada por ese gobierno. Estos vínculos también incluyeron la Comunidad Europea, la cooperación alemana (GTZ), la cooperación española, etc.

### III. ¿Qué representa la ESAP?

La ESAP representa las esperanzas y los esfuerzos de mucha gente que en Colombia sabe que la democracia, los derechos humanos y el desarrollo no pueden quedar en la pura retórica sino que para que esos conceptos echen raíces en la vida de un país, se requieren cambios culturales, avances políticos y crear capacidades reales de planeación y de gestión.

Sus programas han posicionado internacionalmente a la ESAP como una institución de primer orden en su campo. Sus relevantes e innovadoras experiencias en sistemas de información, capacitación y formación la proyectan muy bien para vender estos servicios a organismos multilaterales, agencias de desarrollo y otros gobiernos.

Inclusive, el propio Gobierno colombiano tendría una magnífica presencia en Centroamérica y en varios países de Suramérica a través de la ESAP, pues, como se sabe, en todos estos países se aprecian los esfuerzos que Colombia realiza desde 1986 hacia la descentralización, los avances hacia la modernización de los municipios y el importantísimo rol que la ESAP ha jugado en todo este proceso.

Durante el periodo aquí analizado, fueron jefes del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Dr. Diego Younes Moreno, quien fuera luego ministro de Trabajo y Seguridad Social, y posteriormente presidente del Consejo de Estado. Lo sucedió el Dr. Joaquín Barreto, quien pasó luego al Consejo de Estado, siendo reemplazado por el jurista William René Parra.

## Julio Roballo Lozano

### *Hoja de vida*

Abogado de la Universidad Santo Tomás. Especializado en Derecho Administrativo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y en Relaciones Diplomáticas del Instituto Internacional de Administración Pública de París.

Dentro de la trayectoria profesional se destacan los siguientes cargos: director general de la Escuela Superior de Administración Pública (1991-1994), asesor del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y secretario general y vicerrector administrativo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

### *Testimonio*

“La gestión directiva de la ESAP en el periodo inmediatamente posterior a la vigencia de la Constitución Nacional de 1991, estuvo determinada en buena medida por el tratamiento que debía darse a la institución al desarrollar las facultades otorgadas al Gobierno nacional por el artículo 20 transitorio de la Carta.

La administración de la ESAP defendió en todo momento la necesidad de que el Estado colombiano conservara su entidad específicamente dedicada a la formación básica y especializada de administradores públicos, y a la capacitación y puesta al día de la masa crítica de los funcionarios públicos. En tal sentido, dejó conocer en forma clara, pública e inequívoca la oposición al proyecto de anexarla a otra entidad académica, por entender que la misión dada a la institución en los actos fundadores de 1958 cobró especial vigencia en los principios rectores de la función pública señalados en la nueva Carta Política y en el auge del fenómeno descentralista en todos los niveles del Estado y la sociedad colombiana.

El momento de crisis que vivió la institución, aún con posibilidad de desaparecer o ver radicalmente variada su naturaleza, ofreció una excelente oportunidad para impulsar reorientaciones en diversos planos, así:

- En el aspecto académico, se buscó la cualificación y reforzamiento de los programas, así como la rápida puesta en marcha de nuevos programas dirigidos a satisfacer la gestión directiva de la ESAP. En el periodo inmediatamente posterior a la vigencia de la Constitución Nacional de 1991, estuvo determinada en buena medida por el tratamiento que debía darse a la institución al desarrollar las facultades otorgadas al Gobierno nacional por el artículo 20 transitorio de la Carta.
- En el aspecto académico, se buscó la cualificación y reforzamiento de los programas, así como la rápida puesta en marcha de nuevos proyectos dirigidos a satisfacer la demanda creciente de escolaridad y preparación en las diversas áreas de la gerencia pública.

- En materia investigativa, se puso en marcha el Sistema de Investigación en Administración Pública (Sinapsis), que buscó dinamizar el quehacer investigativo dentro de la Institución, posicionar a la Escuela dentro de las nuevas instancias y proyectos de ciencia y tecnología, y generar una nueva dinámica de publicaciones no aisladas, sino como producto de líneas institucionales de investigación.
- Se fortaleció la presencia, ya extensa y prestigiosa de la ESAP en las regiones, mediante diversas estrategias, tales como dotación de sedes regionales propias, adecuadas al desarrollo del quehacer institucional; fortalecimiento de las plantas de personal de las direcciones regionales; clarificación de las relaciones contractuales que ligaban a la ESAP con diversas entidades descentralizadas; interacción con otras entidades académicas del orden regional y local para ampliar la cobertura de los programas.
- En materia administrativa y financiera, se continuaron los esfuerzos para lograr una mayor suficiencia de recursos respecto del presupuesto nacional, lo cual supuso una rigurosa política interna de “sinceración” de los costos de operación de la Escuela, buscando cifras claras en la contabilidad interna, como base para la racionalización del gasto. Aspecto importante fue el relativo a la gestión ante instancias centrales para lograr mejoramientos substanciales en la situación de los funcionarios de la institución.
- A pesar del efecto adverso que los cuestionamientos sobre la permanencia de la ESAP causaron en los interlocutores internacionales, se avanzó muy positivamente en la negociación de un ambicioso programa de cooperación con el Reino Unido, ya proyectado por mi ilustre antecesor, el Dr. Marino Tadeo Henao. Este proyecto continúa ejecutándose a la fecha. Así mismo, se logró la visita del director del IIAP de París, y, como consecuencia de tal hecho, la dinamización de la tradicional agenda de la ESAP con la parte financiera.
- En el nivel iberoamericano, se fortalecieron las relaciones institucionales con los INAP, especialmente de España y México, así como con la EBAP de Brasil. Para estas actividades fue de especial utilidad la activa participación de la institución en el marco del CLAD.
- El periodo estuvo signado por el debate sobre la pertinencia de la Institución, tema en el cual se llegó a favorables

decisiones, con el valioso apoyo de amigos de la misma en la persona del presidente de la República, los consejeros de Estado (Humberto Mora, Jaime Betancur y Diego Younes), miembros de la Comisión Asesora del artículo 20 transitorio y otras instancias y personas concedoras de los temas específicos de la función pública”.

## Samuel Ospina Marín

### *Hoja de vida*

Administrador Público de la ESAP. Tecnólogo Industrial y licenciado en Educación de la Universidad Tecnológica de Pereira. Magíster en Educación de Adultos y Desarrollo Comunitario Universidad de San Buenaventura. Magíster en Desarrollo Urbano de la Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Ha realizado y participado en numerosos cursos, seminarios, congresos y convenciones. Su producción intelectual se destaca en diversas publicaciones.

Su experiencia académica y administrativa la ha desarrollado entre otros, como director nacional de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP 1994-1995, director técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública, director del Fondo Nacional de Bienestar Social del Departamento Administrativo del Servicio Civil, director de la oficina de planeación de la Universidad Tecnológica de Pereira, alcalde del municipio de Dosquebradas y profesor de la Universidad Tecnológica de Pereira. Ha sido miembro de varias juntas directivas y organizaciones.

### *Testimonio*

“La gestión de la ESAP durante el periodo de mi dirección tuvo como propósito fundamental la interpretación del mandato constitucional en materia de fortalecimiento del proceso de descentralización, acorde con el nuevo orden territorial. Así mismo, emprendió acciones encaminadas al desarrollo del proceso sobre la democratización de la educación, específicamente en lo atinente a la formación de los profesionales al servicio del Estado.

De otra parte, se dio énfasis al estudio e interpretación de las políticas sectoriales e institucionales, con el fin de demarcar un derrotero que garantizara la modernización y la eficiencia del desarrollo institucional.

En su evolución académica y administrativa interna, mantuvo la orientación fundamental:

Preparar personas, profesional y técnicamente, para el ejercicio de la administración pública. Las áreas de trabajo académico se ampliaron hacia la extensión regional, la capacitación masiva y los convenios internacionales, lo que permitió diseñar un programa de planeación estratégica que articulara objetivamente la labor de la ESAP con las condiciones que el Estado requería tanto en el orden global como en el nivel regional.

Nos hicimos una fundamental pregunta: ¿qué somos?, ¿qué es la ESAP? Sobre este cuestionamiento, se dieron dos respuestas de carácter unívoco:

- Un instrumento del Gobierno para construir un Estado con funcionarios públicos idóneos a través de la docencia, la investigación, la extensión, tal y como lo señala la Ley 19 de 1958 que la creó.
- Un escenario académico y un vehículo de acción para el proceso de fortalecimiento y desarrollo institucional del sector público, de acuerdo con los lineamientos que se le conceden por decreto.

Para responder al cuestionamiento evaluativo de la misión, nos preguntamos ¿hacia dónde puede dirigirse la acción de gobierno para dar los instrumentos necesarios a la ESAP para fortalecer su quehacer en el escenario que le corresponde dentro del marco constitucional? A partir del documento ‘Informe y diagnóstico hacia una nueva ESAP’, elaborado sobre la base del acervo suministrado por diferentes sectores académicos de la institución e incluyendo además reflexiones particulares en áreas específicas, se dispuso a preparar un documento (mediante comisiones temáticas conformadas por los estamentos universitarios) sobre una reforma académica el cual permitió ampliar la visión y perfil institucional para poder comprender el norte de la ESAP. Posteriormente, dicho análisis fue integrado a un grupo de notables en administración pública y académica universitaria (exgobernador Eduardo Aldana Valdez, exministro Jaime Giraldo Ángel, y Gustavo Zafra Roldán, actual decano de Derecho en la Pontificia Universidad Javeriana) para efectos de elaborar un informe sobre el futuro de la ESAP, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 30 de 1992 y 115 y 136 de 1994.

Ese necesario proceso de autocrítica y visión de terceros pretendía redefinir una ESAP competitiva y competente en el escenario nacional e internacional, reconociendo lo que ya se había hecho, pero ampliando lo que podría hacer en el corto, mediano y largo plazo.

En consecuencia, la ESAP encaminó sus acciones bajo el marco de las políticas gubernamentales vigentes adoptadas en tres campos específicos:

1. Políticas generales para la administración pública. Con énfasis en la revalorización de la función pública, incremento de los niveles de eficiencia y reafirmación de un clima de moralidad.
2. Políticas para la aplicación de ciencia y tecnología. Dirigidas al fortalecimiento de la capacidad institucional; introducción de innovaciones tecnológicas; incorporación de la ciencia y la creatividad al desarrollo del país y mejoramiento en la comprensión de los procesos educativos, sociales y culturales.
3. Políticas para la apertura de la educación. Encaminadas a elevar la calidad de la formación universitaria y tecnológica, así como la capacitación y actualización; revisar y fortalecer la maestría, especializaciones y programas de investigación y fortalecer la complementariedad entre la educación formal y la formación para el trabajo.

Definidas las políticas que orientan las acciones de la entidad, se procedió a formular e implementar las siguientes estrategias, mecanismos fundamentales para su desarrollo:

1. Fomentar el desarrollo del espíritu universitario como crítico, reflexivo, participativo y amplio a través de actividades permanentes de encuentro, diálogo y discusión.
2. Desarrollar programas inspirados en crear escenarios para la formación y no con la pretensión de entregar un conocimiento acabado en el cual se crea encontrar respuesta a todos los dilemas e interrogantes.
3. Crear ambientes que faciliten el examen de problemas desencadenantes o estructurantes; la revisión de los propios avances; el intercambio de experiencias; la transferencia de tecnología; la divulgación de soluciones; la reconstrucción de la confianza de las comunidades locales y la liberación de energías individuales y sociales.
4. Sustituir el análisis crítico de la viabilidad, pertinencia y consecuencia de la incorporación al sector público de tecnología administrativa del sector privado y de las experiencias de gestión de otros países.
5. Aprovechar la capacidad instalada de entidades públicas y privadas, el personal subutilizado, el conocimiento y las tecnologías desaprovechadas y los instrumentos políticos, sociales, jurídicos, financieros y administrativos potenciales.

6. Suscitar alianzas con entidades profesionales, universidades, organizaciones cívicas, ONG, instituciones gremiales y otras interesadas en promover la eficiencia, democratización y responsabilidad en la movilización de recursos públicos.
7. Apoyar los esfuerzos de entidades gubernamentales de todos los niveles que trabajan en la promoción del desarrollo local.
8. Desarrollo y transferencia de tecnologías modernas acordes con las necesidades y particularidades del país, que contribuyan al progreso integral de la sociedad.
9. Generar capacidades y propiciar la actualización del funcionario en manejo de técnicas y procedimientos propios de la administración pública.
10. Divulgar aspectos básicos de la normatividad, técnicas de gestión, y procedimientos que potencien la actividad administrativa con el fin de actualizar al funcionario y la comunidad en general.

Mediante convenio con la Universidad Pedagógica Nacional, se institucionalizó la Especialización en Gerencia Social y con la Superintendencia Bancaria y la Especialización en Supervisión y Control del Sector Financiero.

A nivel regional, se adelantaron programas de capacitación y difusión y de educación a distancia para formación tecnológica y profesional en dos ciclos. Se prestó asesoría a departamentos y municipios. Las actividades regionales ocuparon un papel prioritario en cumplimiento de la política iniciada por la dirección general para efectos de descentralizar académicamente la Escuela”.

Igualmente, durante el periodo del Dr. Ospina se definió, mediante el artículo 1.º del Decreto extraordinario 2083 de 1995, la naturaleza jurídica de la Escuela así:

*Artículo 1.º.* “Naturaleza. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), creada por la Ley 19 de 1958, es un establecimiento público del orden nacional, de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y autonomía académica, de conformidad con las normas que regulan el sector educativo en general y el servicio público de la educación superior, en particular”.

Durante la gestión del Dr. Ospina, en asocio con la dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública, y con la Presidencia de la República, sucedió la expedición del Decreto 2083 de septiembre de 1994, por el cual se adecúa el Estatuto Básico de la ESAP; posteriormente, se expidieron los reglamentos del mismo: el 243 de febrero de 1995, por el



cual se adopta el Estatuto Interno y el 24 de febrero de 1995, por el cual se adopta la estructura orgánica.

## **Luis Hernando Páez Carrero**

### *Hoja de vida*

Ingeniero Mecánico de la Universidad Nacional. Posgrado en Economía de la Universidad Javeriana. Cursos de Especialización en Desarrollo Regional y Urbano; Sistemas; Planeación, Finanzas y Administración de Proyectos. Dentro de su experiencia docente, se ha desempeñado como profesor de las universidades La Gran Colombia, Javeriana y Externado de Colombia.

En el campo directivo, se ha destacado en ejercicio de los siguientes cargos: secretario de Educación de Cundinamarca, director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (1995-1996), director de la Corporación Asesora para el Desarrollo, director general de Integración y Desarrollo de la Comunidad (DigiDeg) y consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ha desarrollado trabajos de investigación y consultoría en las áreas de planificación para el desarrollo; sistemas; economía.

Un significativo aporte a la ESAP de la administración presidida por el Dr. Páez Carrero lo constituyó el Plan de Desarrollo Institucional, al cual nos hemos referido en otros apartes de este libro.

## **Hernando Roa Suárez**

### *Hoja de vida*

Su título de bachiller lo obtuvo en el Liceo de Cervantes. Doctor en Derecho de la Universidad Javeriana. Realizó especializaciones en Socio-Economía en la Universidad Javeriana, en Ciencia Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso-Unesco y de Alta Dirección del Estado. Tiene una Maestría en Desarrollo Económico Latinoamericano.

Ha realizado seminarios y cursos de actualización, nacionales e internacionales. Dentro de su desempeño académico administrativo, se destaca lo siguiente: director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) desde 1996 hasta 1998, decano de Posgrado de la ESAP y director del Instituto de Estudios Internacionales de la misma Institución, secretario privado del gobernador de Boyacá, director del Programa de Ciencia Política de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, decano del Instituto de Investigaciones de la Universidad La Gran Colombia y profesor de la

Escuela Superior de Administración Pública, las universidades de los Andes, Javeriana y del Rosario.

Ha organizado y dirigido importantes eventos de carácter nacional e internacional, destacándose, entre otros, el de la Investigación Científica en Colombia. Ha escrito una vasta serie de documentos, publicaciones y libros dentro de los cuales se destacan: *Colombia dependiente y no participante* (1974); *El liderazgo político* (1991); *Marx y Weber, científicos sociales*; *Jorge Eliécer Gaitán, caudillo liberal* (1994); *Luis Carlos Galán, un líder político comprometido* (1992); *Rafael Uribe Uribe, un líder político excepcional* (1993); *La planificación en Colombia*; *La investigación científica en Colombia*; *Colombia: cultura política y económica*; *Los grupos de presión*; *La reforma del Estado y la gobernabilidad* (1977); *Colombia. Ciencia, investigación, universidad y pedagogía* (1984); *Colombia. Planificación política, regionalización y políticas de planificación*; *La ESAP y la modernización del Estado*; y *Conceptualizaciones socio-políticas*.

A nuestro juicio, sin duda, la obra más relevante del profesor Hernando Roa Suárez es la puesta en marcha de la Escuela de Alto Gobierno, la cual parte en dos la historia de la ESAP, y la ubica en su contexto original, según la proyección de sus gestores, como lo vimos claramente en los testimonios de Hernández Mora y Guillermo Bernal Correa. *El Tiempo*, en su editorial, del lunes 30 de junio de 1997, señalaba:

“Después de cuatro decenios de haber sido fundada –por ese gran demócrata que fue Alberto Lleras– la ESAP, coherente con las políticas públicas del Estado colombiano, ha organizado la primera Escuela de Alto Gobierno, cuyo objetivo central es contribuir a la formación de los más altos cuadros dirigentes del Estado y asesorar a los gobiernos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La Escuela de Alto Gobierno ha sido propuesta por el Gobierno nacional, bajo la dirección y coordinación de la ESAP, como instrumento de una política de Estado y gubernamental, a través de la cual se contribuirá a la formación, actualización, inducción avanzada y acompañamiento, de los altos funcionarios del Estado, en las distintas disciplinas y técnicas en la función de gobernar. Se trata de crear en Colombia una adecuada capacidad tecnopolítica para elevar la eficacia del gobierno, en medio de las complejidades propias de la construcción de una democracia participativa.

En desarrollo de esos cuatro componentes, se han venido realizando diversas actividades, especialmente con la cooperación de los gobiernos de España, Inglaterra, Francia y Alemania; de los diversos ministerios que han presentado balances sistemáticos de sus gestiones y del proceso de modernización del Estado, y, por supuesto, de la labor de coordinación entre la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Departamento

Administrativo de la Función Pública, la Consejería para la Administración Pública y la ESAP.

Hacia el futuro, los egresados de la EAG deben proyectar gobiernos comprometidos con la comunidad; con capacidad de decisión y realización de acciones eficaces. Deben tener la capacidad de dirigir gobiernos competitivos; actuar al servicio de los usuarios, respetar nuestras estructuras democráticas y ser emprendedores y preventivos. Los líderes, egresados de esta Escuela, han de ser servidores con sentido de la historia, que se comprometan con la Nación, para que su servicio sea cada vez mejor.

Por ello, la constitución de la EAG es una muestra de cómo debemos actuar en Colombia, con responsabilidad y sentido de grandeza. Conscientes como estamos de la importancia de impulsar el proceso de modernización del Estado nuestro sistema político para avanzar más en las descentralizaciones y el desarrollo institucional; en la regionalización, la planificación indicativa y la democratización”.

La gestión como director del profesor Hernando Roa ha coincidido con la Presidencia del Consejo de la Escuela, por parte de un ilustre egresado de la ESAP, el Dr. Édgar González, en su condición de director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El rector de la Universidad Nacional, Dr. Víctor Manuel Moncayo, comentaba así la obra del profesor Édgar González.

“Hay, en esta obra un contenido teórico y analítico, que por primera vez coloca en primer plano la reflexión especializada sobre la Administración Pública y que, por los criterios que han presidido su elaboración, es un punto de partida para un diálogo fecundo con otras disciplinas igualmente comprometidas con la temática más global de la organización estatal, que van desde la teoría política hasta el derecho, pasando por la economía pública, la historia político-jurídica o el análisis de políticas públicas. Y representa, igualmente, una invitación a un mayor desarrollo a la disciplina desde la cual se ha planteado, que si bien tiene ya un lugar reconocido en nuestro medio, requiere de esfuerzos como estos para promoverse a niveles superiores de excelencia. Que ese diálogo y esa promoción sean pronto una realidad especialmente en el mundo académico, es la ambición de las instituciones que decidimos aunar esfuerzos para que la obra pueda ser difundida y estudiada”.

## Guillermo Cuervo Clavijo

*Hoja de vida*

Economista y contador Público de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Especializado en Legislación Tributaria y Gerencia de Recursos Humanos.

Magíster en Administración Pública (Puerto Rico). Fue Director Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) desde el 5 de enero de 1999 hasta el 1.º de junio de 2000.

Dentro de su experiencia profesional se destaca también lo siguiente: revisor fiscal consultor externo, asesor externo, asesor del Despacho del Contralor de Bogotá, asesor del director y jefe de Planeación del Icetex, jefe Control Interno y de Recursos Humanos del ICA, docente, decano, investigador y directivo universitario.

Por su desempeño, recibió la Orden al Mérito Fiscal de la Contraloría de Bogotá. Dentro de sus publicaciones se resaltan las siguientes: *Hacia una docencia eficaz* (1997) y *Docencia universitaria. Congreso de estudiantes universitarios* (1991). Durante este periodo, estuvo como subdirector académico el destacado sociólogo Fernando Bernal.

Igualmente, en este lapso destacamos el entusiasmo para que adelantáramos la investigación sobre *El sistema de clasificación y remuneración de cargos públicos en la Rama Ejecutiva del poder público en Colombia*, que se da a la luz también con motivo de los 50 años de la ESAP.

## **Ricardo Schembri Carrasquilla**

### *Hoja de vida*

Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Administrativo y en Derecho de los Negocios de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Público Comparado de la Universidad Complutense. Fue director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) desde el 13 de junio de 2000 hasta el 4 de octubre de 2001.

En su experiencia profesional se desempeño también como abogado y asesor independiente; asesor y director jurídico sector público y privado; gerente nacional de Asuntos Especiales Bancoquía; docente y directivo universitario.

Durante el periodo como director nacional de la ESAP, se destaca lo siguiente de la presentación del informe de gestión en diciembre de 2000:

“En atención a la gestión local y teniendo en cuenta el papel fundamental de la Institución en el proceso descentralizador del país, las nuevas funciones que se le transfieren a los municipios colombianos, el impacto de los programas académicos en la región, la asistencia técnica, los aportes consignados por los entes territoriales a la ESAP en virtud de la Ley 21/82; se presenta una sección de la gestión institucional para cada una de las Sedes Territoriales.

En relación con el objetivo consignado en el Plan de Desarrollo Institucional sobre la ‘Calidad Académica’, la actual administración se ha empeñado en sacar adelante la acreditación de los programas de formación profesional, para ello ha guiado sus esfuerzos hacia la consecución de éste propósito de alta significación para la institución.

Otro aspecto que se destaca en el presente informe, es el Sistema Nacional de Capacitación Municipal que se ejecuta bajo convenio con la Unión Europea, siendo su mayor logro en el periodo, la capacitación de autoridades electas (alcaldes y gobernadores), con una cobertura nacional y con una participación de 6218 funcionarios”.

## **Luis Francisco Jordán Peñaranda**

### *Hoja de vida*

Economista de la Universidad de los Andes. Director Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), desde el 11 de octubre de 2001 hasta el 21 de octubre de 2002.

En su experiencia profesional, se desempeñó también como asesor del Senado de la República, cónsul y consejero en Uruguay, cónsul y consejero en Brasil, contralor departamental Norte de Santander, actividad agrícola y ganadera independiente, gerente del Banco de Colombia (Cúcuta), gerente de Lotería de Cúcuta, analista financiero.

Del informe de gestión de la ESAP correspondiente al año 2002 del cual fue director hasta octubre del mismo año el Dr. Jordán, se señala lo siguiente:

“La ESAP hace presencia a través de su Sede Central en Bogotá D. C., y de las quince (15) Direcciones Territoriales en: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca. Cada una de estas sedes territoriales cubre la totalidad de Departamentos de Colombia. En términos de cobertura para formación en las Sedes Territoriales corresponde al 35 % sobre el total de municipios colombianos, de acuerdo con las vías de comunicación que permiten un fácil acceso de los estudiantes a las Centros Territoriales de Administración Pública (Cetap). Para capacitación la cobertura es mayor acercándose a un 80 % de municipios atendidos. Las razones para la no existencia de cobertura total, en principio se sustentan en el orden público de algunas regiones, los costos de desplazamiento de los funcionarios para su capacitación, el difícil acceso a algunos lugares y las limitaciones presupuestales.

Es por ello que la Escuela Superior de Administración Pública cuenta con un reconocimiento y un posicionamiento importante en la

región, constituyéndose en una de las pocas entidades que atienden la población de las regiones y que brinda la oportunidad a las comunidades y funcionarios públicos de capacitarse y formarse, con el propósito no sólo de cualificar sus conocimientos y aptitudes, sino de realizar mejores gestiones en el nivel local.

La ESAP desarrolla sus funciones misionales de formación, investigación, capacitación, asesoría y difusión. En cuanto a la formación ofrece programas a nivel de pregrado y posgrado, en Bogotá en metodología presencial el programa de Ciencias Políticas y Administrativas en jornadas, diurna, tarde y nocturna, y en posgrados las especializaciones en Gestión Pública, Administración Contemporánea, Finanzas Públicas, Alta Gerencia en Economía Pública, Proyectos de Desarrollo, Alta Gerencia en Sistema de Seguridad Social en Salud, Gerencia Hospitalaria, Gerencia Ambiental, Fronteras y Relaciones Internacionales, Derechos Humanos y Alta Dirección del Estado. En total durante el año 2002, fueron atendidos 2462 alumnos, en el nivel central, promediados primero y segundo semestre del calendario académico.

De acuerdo con la estructura territorial, a través de 54 Cetap, la ESAP ofrece los programas de pregrado en Administración Pública Municipal y Regional y Administración Pública Territorial y las especializaciones en Proyectos de Desarrollo, Gerencia Social, Finanzas Públicas, Gerencia Hospitalaria y Administración Pública Contemporánea. Es así como durante el año 2002, fueron atendidos 3264 alumnos, en el nivel territorial, promediados primero y segundo semestre del calendario académico.

En el campo de la investigación mediante Resolución 0475 de 2002, se puso en funcionamiento el Comité de investigaciones del programa de Ciencias Políticas y Administrativas; se elaboró un diagnóstico del estado de la investigación sobre administración pública; se formularon los lineamientos generales de política institucional; se elaboró propuesta de reglamentación de la actividad investigativa, entre otras.

Se destaca el inicio del proyecto 'Observatorio de la Administración Pública', cuyo propósito es la recopilación y análisis de todo tipo de información relacionado con la gestión territorial, desde planes de desarrollo municipales y departamentales hasta cualquier información de gestión que se convierta en insumo para procesos de investigación de la administración pública y política local, así como de la descentralización. Este proyecto se encuentra articulado con los CDIM Centros de Información Municipal, el cual pretende poner a disposición de la ciudadanía y de los investigadores y académicos un cúmulo de información organizado, se trata de bibliotecas muy bien construidas y con dotación suficiente para brindar un servicio más a la comunidad y al país en el nivel regional y nacional. El observatorio ha

venido implementándose en todas y cada una de la Direcciones Territoriales. Los CDIM se han construido en las Direcciones Territoriales de Propiedad de la ESAP así: Santander (Bucaramanga), Valle del Cauca (Cali), Risaralda (Pereira), Norte de Santander (Cúcuta), Cundinamarca (Fusagasugá), Antioquia (Medellín), Atlántico (Barranquilla), Bolívar (Cartagena), Meta (Villavicencio), Tolima (Ibagué) y Caldas (Manizales); algunos de estos centros no han sido puesto al servicio por que aún se encuentran en etapa de construcción y/o adecuación. Con estos dos proyectos se aporta a la ciudadanía en términos de diseño y conformación de sistemas de información sencillos, confiables y de fácil acceso y consulta para los ciudadanos; así como la implementación de programas de transparencia, a través de las veedurías ciudadanas, en cuya capacitación la ESAP viene trabajando desde hace cuatro (4) años con las jornadas de capacitación y Veedurías Ciudadanas.

Las Direcciones Territoriales de la ESAP bajo la orientación de las áreas funcionales de la Sede Central abordaron acciones estratégicas que coadyuvaron al óptimo desarrollo de las áreas misionales dentro de las cuales se destaca la realización de 1168 eventos de capacitación, a lo largo y ancho del país, a través de diplomados, seminarios, cursos, talleres y foros, con una intensidad horaria total de 24 627 horas y la participación de 57 709 personas de todas la regiones y condiciones, entre las cuales se destacan líderes comunitarios, alcaldes, diputados, servidores públicos y miembros de los diferentes estamentos de la comunidad como docentes, estudiantes, población civil, entre otros participantes. Algunos de los logros en capacitación se realizaron a través de 86 convenios institucionales con los entes de mayor injerencia regional, a través de los cuales se logró el mayor aprovechamiento de los recursos económicos y humanos que propiciaron la participación masiva de la comunidad regional en los programas ofrecidos por la ESAP. La capacitación se desarrolla a través del Departamento de Capacitación de la Escuela de Alto Gobierno y del Proyecto ESAP - Unión Europea: Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

Las asesorías se constituyen en otra de las funciones misionales de la Entidad, que sirven de acompañamiento a diferentes entidades para la implementación de procesos particulares que requieren conocimientos precisos. La ESAP, durante el año 2002, realizó 122 asesorías a nivel nacional, departamental, municipal y a entidades públicas en los temas de reestructuración administrativa, tarifas fiscales y tributarias, contratación administrativa, diagnósticos de inversión social, manuales de funciones, saneamiento de las finanzas públicas y ajustes fiscal, entre otras.

Presta a toda la comunidad, adicionalmente un servicio de Consultorio en Administración Pública, cuyo propósito es absolver las consultas que

sobre temáticas relacionadas con nuestra misión. Al respecto fueron resueltas 2787 consultas formuladas por servidores públicos, representantes de organizaciones civiles, concejales y demás comunidad, en áreas como Código Disciplinario Único, Ley de Participaciones, Régimen Administrativo Municipal, Control Interno, Presupuesto Público, Contratación Administrativa, Régimen de Inhabilidades, Participación Ciudadana, entre otros aspectos. Adicionalmente el Siscap cuenta con un instrumento denominado el 'Alerta Legislativa', que mantiene actualizadas y catalogadas las normas que sobre Administración Pública van surgiendo. Estas consultas fueron atendidas así: 34 del orden nacional, 204 del orden departamental, 2442 del orden municipal y 272 consultas de la comunidad. A través de medios escritos (1747), vía telefónica (802), vía Internet (53) y de manera presencial (189)".

## **Guido Abad Echeverri Piedrahíta**

### *Hoja de vida*

Abogado de la Universidad de Caldas . Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Candidato a Ph. D. en Ciencia Política y Administración de la Universidad de Salamanca. Diplomado en Administración Universitaria del Instituto Tecnológico de Monterrey. Director Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) desde el 22 de octubre de 2002 hasta el 23 de noviembre de 2004.

Dentro de su experiencia profesional, se destaca su desempeño como abogado independiente, asesor jurídico externo sector público y privado, docente, investigador y directivo universitario, rector de la Universidad de Caldas, delegado del Congreso ante la Asamblea Nacional Constituyente, representante a la Cámara por el Departamento de Caldas y presidente de la Comisión Primera Asuntos Constitucionales de dicha corporación, personero municipal de Manizales, secretario general de la Gobernación de Caldas y concejal y alcalde de Villamaría (Caldas).

De su gestión al frente de la Dirección Nacional de la ESAP, se relaciona a continuación la presentación del informe de rendición de cuentas correspondiente al periodo comprendido entre agosto de 2002 y septiembre de 2004:

“Con el fin de llevar a cabo el compromiso establecido en el Plan Sectorial de Desarrollo Administrativo, en relación con la rendición de cuentas que el Sector Función Pública debe realizar a la Ciudadanía, me permito realizar la presentación de los dos años de mi gestión.



Este informe de gestión de agosto del 2002 a septiembre de 2004 se espera sea un instrumento idóneo de rendición de cuentas a las Comunidades Institucional y Nacional, mostrando una síntesis del quehacer institucional en este período, enmarcado en las grandes orientaciones institucionales referentes a la necesaria y permanente revitalización académica, la vinculación con la sociedad externa propiciando un liderazgo en el ámbito nacional y regional, y la adecuada gestión universitaria que mejore la convivencia interna y la dimensión institucional.

Esta administración ha procurado la búsqueda del liderazgo académico y tecnológico, el fortalecimiento del desarrollo académico y la modernización de los servicios estudiantiles, académicos y administrativos, desde una perspectiva de mayor transparencia, y participación de la comunidad institucional, coordinando acciones y proyectos cada vez más con las otras instituciones de educación superior, y entidades del orden nacional, departamental y municipal.

La ESAP deberá continuar valorando más sus fortalezas, así como los retos, las limitaciones y los desafíos de su desarrollo futuro, haciendo partícipe a toda la comunidad institucional de estos esfuerzos, consciente de que tanto el desarrollo social y humano, como el desarrollo tecnológico y económico contribuyan a la construcción del país.

Con lo anterior en mente, se plantea a continuación una visión de los principales procesos vividos por esta administración durante el periodo de tiempo en cuestión.

Esto ha llevado a satisfacer, dentro de las obvias limitaciones fiscales, el crecimiento de la cobertura y otros mecanismos de optimización de los recursos asignados a la institución.

La Subdirección Académica durante este periodo continuó la consolidación de su organización, la adecuación curricular, la autoevaluación y acreditación de programas, la capacitación pedagógica de docentes y la disminución del índice de repetición de cursos, seguimiento de egresados, evaluación de docentes y la virtualización de los programas académicos, entre otros.

La proyección institucional es función básica de la entidad a través de la cual interactúa permanentemente con su entorno institucional y social, mediante planes, programas y proyectos de educación no formal e informal de la ESAP: capacitación, consultoría, asesoría, divulgación y extensión institucional, contribuyendo al desarrollo del saber administrativo público, a la puesta en vigencia de las instituciones democráticas participativas y al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades que prestan servicio público”.

## **Mauricio Arias Arango**

### *Hoja de vida*

Ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales; especialista en Gestión Pública, director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) desde el 14 de diciembre de 2004 hasta el 12 de septiembre de 2006.

Se ha desempeñado también como jefe de Zona Corpocaldas, alcalde municipal de Manizales, gerente de la Central Hidroeléctrica de Caldas, consultor del PNUD, docente e investigador universitario.

Durante su administración, se destaca el apoyo brindado por la ESAP a las convocatorias formuladas por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

## **Honorio Miguel Henríquez Pinedo**

### *Hoja de vida*

Experiencia en la defensa de los intereses administrativos, manejo, gestión y ejecución de las actividades del área administrativa y financiera del sector público, conocimiento y habilidad en la administración de personal, especializado en la búsqueda de soluciones a los problemas que afronta la gestión pública moderna buscando movilizar a la ciudadanía a favor de la administración pública para acrecentar los niveles de gobernabilidad y aceptación a través de una adecuada formulación de políticas públicas; igualmente, conocimiento en la promoción de candidatos a cargo de elección popular basado en una óptima estrategia de campaña. Asesoramiento y rendición de dictámenes o conceptos, realización de estudios y elaboración de todo tipo de documentos, en aras del perfeccionamiento del orden jurídico del país y en la realización de una recta, ágil y cumplida administración de justicia. Conocimiento de la Defensa y Seguridad Nacional. Alto sentido de la responsabilidad basado en el logro de metas y cumplimiento de presupuestos.

- Abogado, Universidad de la Sábana, especialización en Opinión Pública y Mercadeo Político de la Universidad Javeriana, Curso Integral de Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra, Diplomado en Liderazgo y Gobierno Municipal de la Universidad de la Sábana,
- bachiller académico del Colegio Franciscano de San Luis Beltrán.

*Seminarios*

- Actualización en el Nuevo Régimen Disciplinario Ley 734 de 2002, Procuraduría General de la Nación.
- Sociedad, Gobierno y Fuerza Pública en Situaciones de Emergencia, Escuela Superior de Guerra, Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior.
- Net Assesment, Escuela Superior de Guerra.
- Planeamiento y Gerencia de Recursos, Escuela Superior de Guerra.
- Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Escuela Superior de Guerra.
- Liderazgo y Transformación Institucional, Escuela Superior de Guerra.
- Prevención y Seguridad Personal, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
- Inducción a la Alta Gerencia de la Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública
- Régimen de Carrera Administrativa y la Nueva Jurisprudencia, Asociación Colombiana de Economistas Consultores
- Los Procesos de Modernización Administrativa en el Estado del Siglo XXI, Departamento Administrativo de la Función Pública y Fundación de Administración Pública de España.

*Escuela Superior de Administración Pública*

- Director de la Escuela Superior de Administración Pública, desde el 2006 hasta el 2012.

*Ministerio del Interior y de Justicia*

- Secretario general (2003-2006)
- Viceministro de Justicia (E). (2004)

*Gobernación de Córdoba*

- Gobernador (E) del Departamento de Córdoba (2006)

*Ministerio del Interior*

- Secretario general (2002-2003)
- Secretario privado Ministro (2002)
- Director general de Asuntos Indígenas (E) (2002)
- Director general para las Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales (E) (2002)
- Asesor de la Secretaría General (2001)

- Secretario privado (E) Ministro (2001)
- Jefe del Grupo de Compras (1999)
- Asistente del Despacho del señor Ministro (1998-1999)
- Abogado asistente encargado del área de Análisis Jurisprudencial (1998)

*Senado de la República*

- Asistente Jurídico-Oficina Jurídica (1997-1998)

*Juntas directivas y otros*

- Ordenador del Gasto del rubro Programa de Reinserción a la Vida Civil, además de realizar todos los actos de adjudicación, celebración, terminación, liquidación de contratos y los inherentes a ellos, Resolución 753 del 3 de abril de 2000.
- Ordenador del Gasto del Presupuesto de la Entidad, Resolución 1427 del 30 de julio de 1997-2006.
- Presidente de la Junta Nacional de Bomberos, Resolución 1253 del 31 de mayo de 2000-2006.
- Delegado del señor ministro del Interior ante la Junta Directiva de la Imprenta Nacional de Colombia, Resolución 1245 del 24 de octubre de 2002, a la fecha.
- Delegado del señor ministro del Interior ante el Consejo Directivo de la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas Nasa Kiwe, Resolución 1261 del 29 de octubre de 2002, a la fecha.
- Delegado del señor ministro del Interior ante el Comité para la Defensa Judicial y de Conciliación del Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, en armonía con el numeral 1 del artículo 3 de la Resolución 2070 del 24 de octubre de 2000. Desde 3 de abril de 2002, a la fecha.
- Delegado del señor ministro del Interior ante el Comité Técnico de Sistemas del Ministerio del Interior. Desde el 12 de marzo de 2002 a la fecha.
- Delegado del señor ministro del Interior ante la Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia - Procomún. Desde el 20 de junio de 2002 a la fecha.
- Delegado del señor secretario general del Ministerio del Interior, ante el comité asesor interno del archivo del Ministerio del Interior. Resolución 1420 del 27 de junio de 2000 a la fecha.

- Depositario provisional de la Aeronave HK 3277-G, destinada provisionalmente por la Dirección Nacional de Estupefacientes al Ministerio del Interior, con funciones de secuestre judicial, nombrado mediante Resolución 830 del 26 de mayo de 1999 hasta el 12 de julio de 2001.
- Director, administrador y ordenador del gasto del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecón), además de realizar todos los actos de adjudicación, celebración, terminación, liquidación de contratos y los inherentes a ellos. Resolución 2037 del 13 de octubre de 2000. Nota: Se derogó con la Resolución 1129 del 27 septiembre de 2002.
- Presidente de la Junta Nacional de Bomberos. Resolución 1253 del 31 de mayo de 2000. Vigente diciembre de 2002.

### *Condecoraciones*

Condecoración Medalla Infantería de Marina en reconocimiento y testimonio a los eficientes servicios prestados al Cuerpo de Infantería de Marina de la Armada Nacional, Bogotá, 7 de febrero de 2003.

Título: Estrategia Integral Contra las Amenazas a la Estabilidad del País-Escuela Superior de Guerra (CAEM-Cidenal) (Curso de Altos Estudios Militares), 2001.

## Últimas administraciones

### *Administraciones 2015-2022*

Entre los últimos directores en propiedad de la ESAP, vale la pena listar a los siguientes, cuyo legado aún necesita tiempo para ser evaluado con objetividad:

- María Elvia Mejía Fernández (2013)
- Alejandro Larreamendy Joerns (2015-2016)
- Pedro Eugeni Medellín Torres (2019-2021)
- Octavio Duque Jiménez (2021-2022)

Se advierte que durante la dirección del doctor Pedro Medellín, economista y reconocido analista político, se adelantó la reforma de la ESAP. Los lectores

encontrarán en el "Capítulo XVIII. Reestructuración de la ESAP: modernización y fortalecimiento de su organización interna" la correspondiente información sobre este importante proceso de cambio adelantado bajo su gestión y liderazgo.

## **Jorge Iván Bula**

### ***Perfil***

El actual director de la ESAP es doctor y magíster en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina, magíster en Desarrollo Económico de la Universidad de Manchester y economista de la Universidad Externado de Colombia.

Ha sido decano, vicedecano académico y coordinador del Doctorado en Ciencias Económicas, así como investigador y director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Además, se le confió la Dirección de la Oficina de Planeación Nacional, de la Vicerrectoría General y fue el coordinador general de la celebración del sesquicentenario de la Universidad Nacional de Colombia.

Igualmente, se desempeñó como oficial de Políticas Públicas, Monitoreo y Evaluación en la oficina de Unicef para Colombia y Venezuela; fue el primer gerente para el Fondo de Desarrollo para la Educación Superior y prestó sus servicios en el sector de la decisión de políticas públicas, en su momento Ministerio de Desarrollo Económico.

Ha ejercido con prestigio la cátedra universitaria en distintas y reconocidas universidades tanto del país como del exterior; así mismo, acredita una nutrida experiencia académica como investigador en las materias propias de sus especialidades.

## SUPLEMENTO FOTOGRÁFICO



Apreciado por profesores, alumnos y funcionarios.  
El Dr. Oswaldo Beltrán fallece en ejercicio de su cargo.



El director general de la ESAP, Dr. Honorio Henríquez Pinedo,  
en un acto académico.




**Honorio Henríquez, director de la ESAP, y el ministro de Medio Ambiente, Juan Lozano.**



**El director Fernando Grillo, del DAFP, en la ceremonia de acreditación del CDIM; aparecen también Honorio Henríquez Pinedo, director de la ESAP, y el exdirector del DANE, Dr. Ernesto Rojas.**




Usted tiene mucho que ver!



**CDIM**  
Centros de Documentación e Información Municipal

La Escuela Superior de Administración Pública ESAP, pone al servicio de la comunidad los Centros de Documentación e Información Municipal CDIM que se coordinan en red a nivel nacional.

La red CDIM cuenta con centros ubicados en la sede central y en cada una de sus territoriales, especializados en información sobre la gestión y la administración de lo público en diversos formatos y recursos.



**www.esap.edu.co/sncm**  
Utilice los servicios del CDIM de su Territorial ESAP

**El CDIM recibió acreditación por su alta calidad.**



**Acto académico en Norte de Santander. En la foto, el contralor Julio César Turbay, la ministra María Cecilia Vélez y el gobernador Villamizar.**



**Dos egresados ilustres: Pedro Rodríguez y Héctor Zambrano.**



**Héctor Zambrano, Jaime Quiceno y Luz Amparo González.**



Augusto Álvarez, el profesor más antiguo de la ESAP.



Ceremonia de graduación.



En la foto, entre los participantes, Joan Prats, de Naciones Unidas, y Diego Younes Moreno, autor de este libro.



Presente y futuro de la administración pública en Colombia. Primer Congreso Nacional de Servidores Públicos y 5.º Congreso Nacional de Administradores Públicos Municipales y Tecnólogos en Administración Municipal.



Édgar González Salas, experto mundial de Naciones Unidas.



Los estudiantes de la ESAP en un evento cultural.



**1<sup>er</sup> Congreso Nacional de Tecnólogos en Administración Pública.**



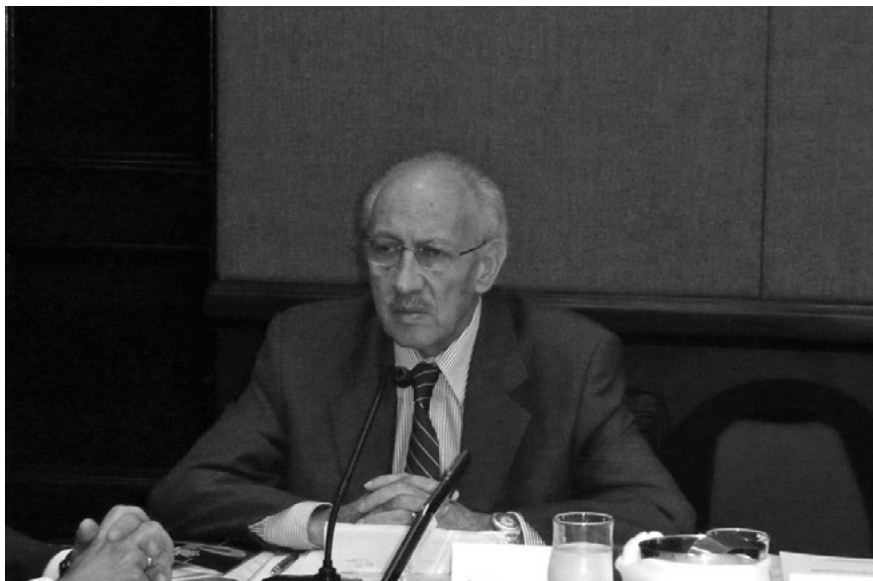
**De pie: Julio Robayo, Diego Younes Moreno, Delfín Acevedo, Hernando Roa Suárez, Samuel Ospina Marín y Hernán Peñaloza. Sentados: Humberto Mora Osejo, Gabriel Betancur Mejía, Laura Ochoa y Carmenza Arana de Ramírez.**



**La unión hace la fuerza: la ESAP; la Contraloría; la Contaduría y la Federación de Municipios.**



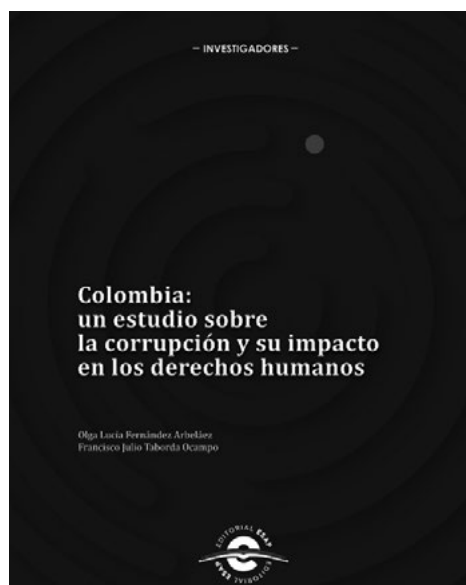
**El Dr. Tadeo Henao, director durante varios años, comparte un Congreso de Administradores Públicos.**



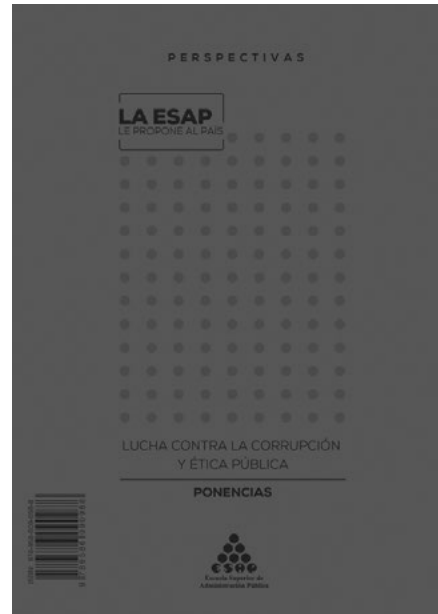
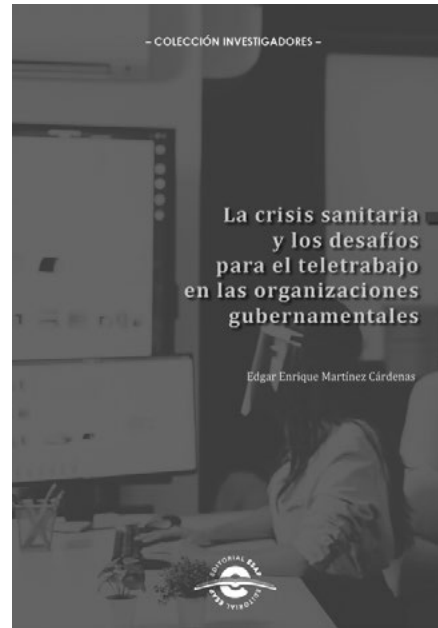
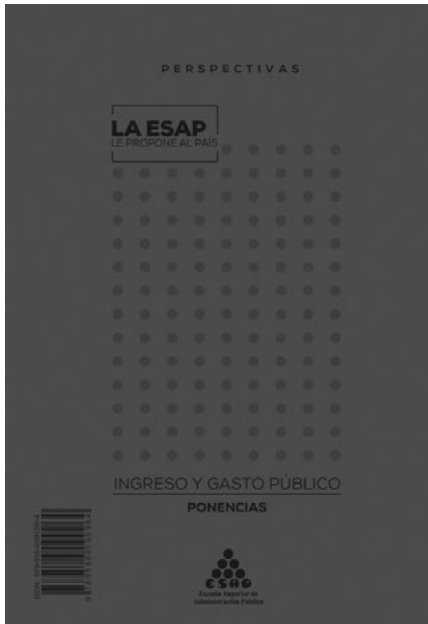
**David Edelman, del CLAD, visita la ESAP.**

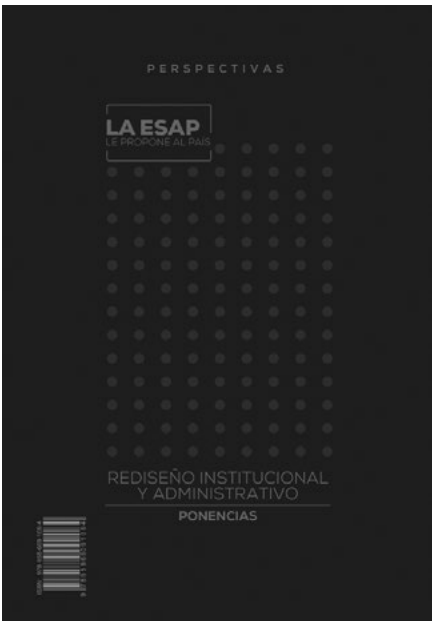
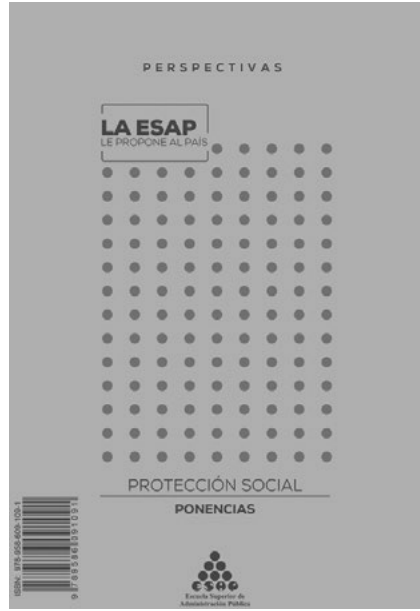
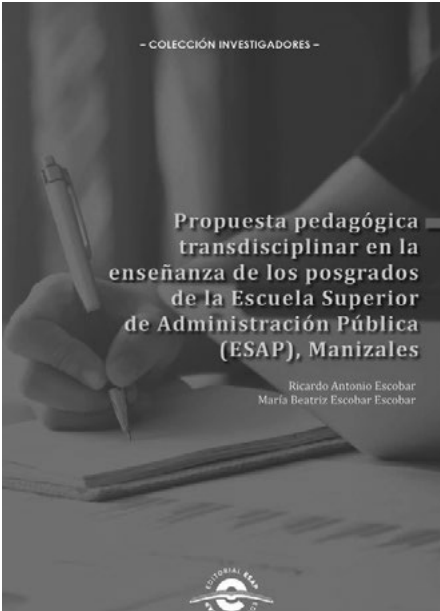


# PUBLICACIONES



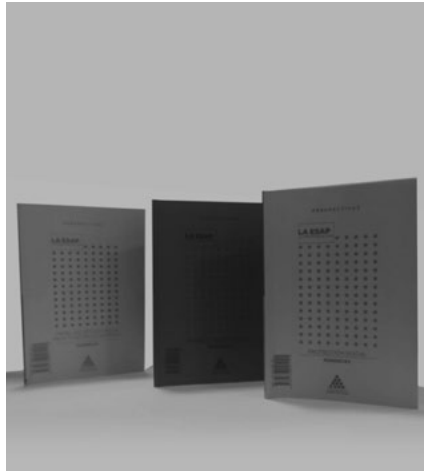
La ESAP y el desarrollo institucional colombiano





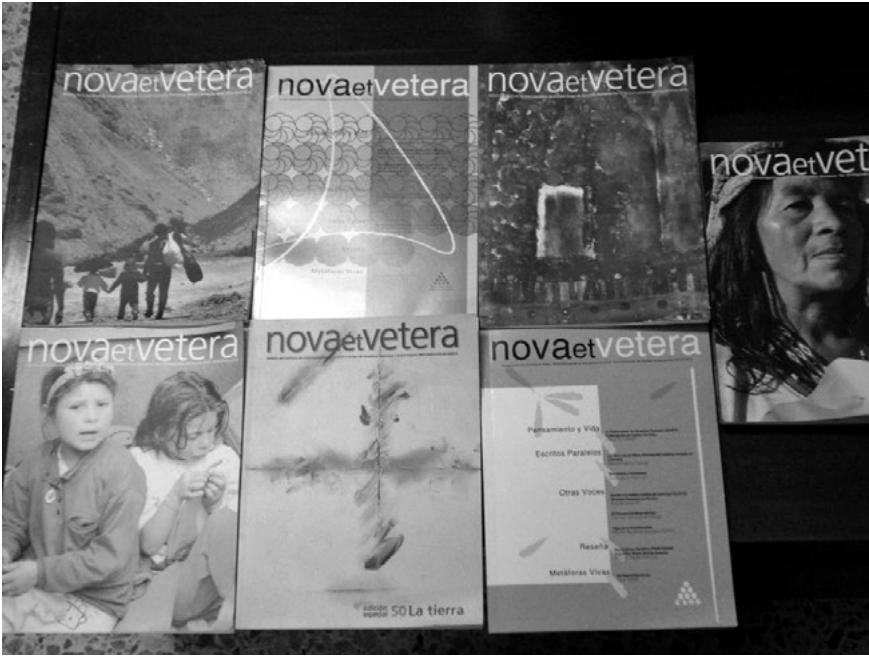
La ESAP y el desarrollo institucional colombiano



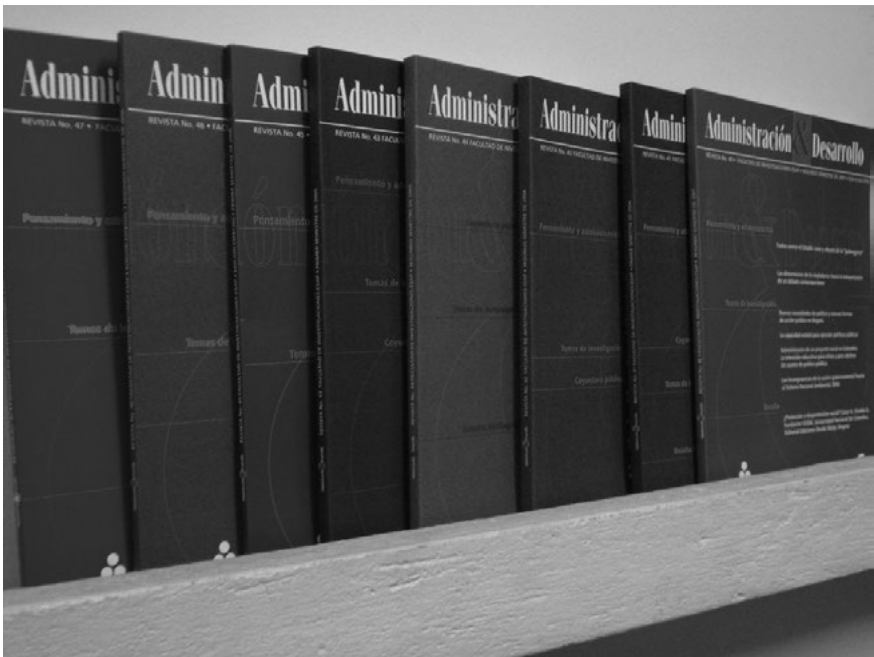
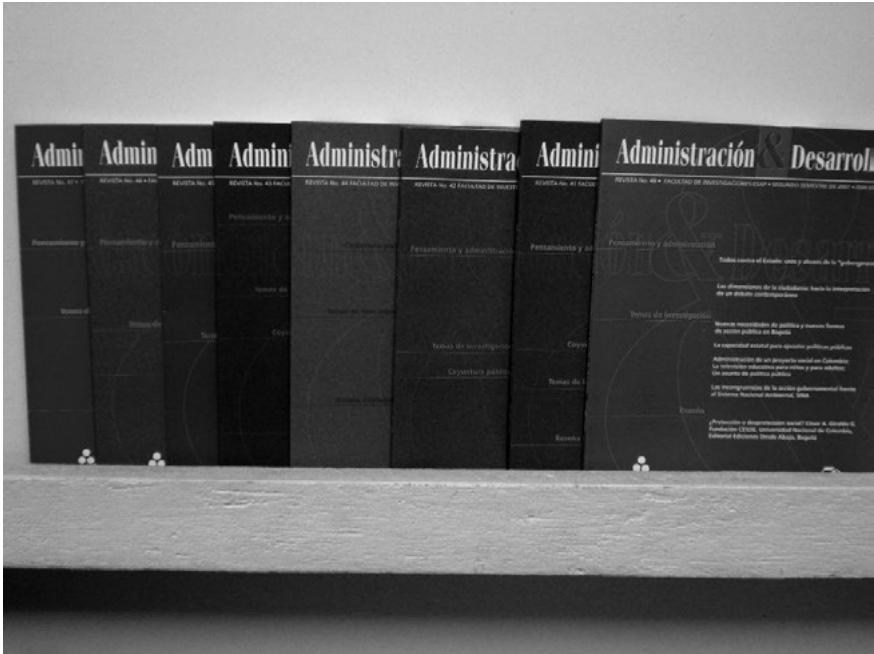


## La ESAP y el desarrollo institucional colombiano

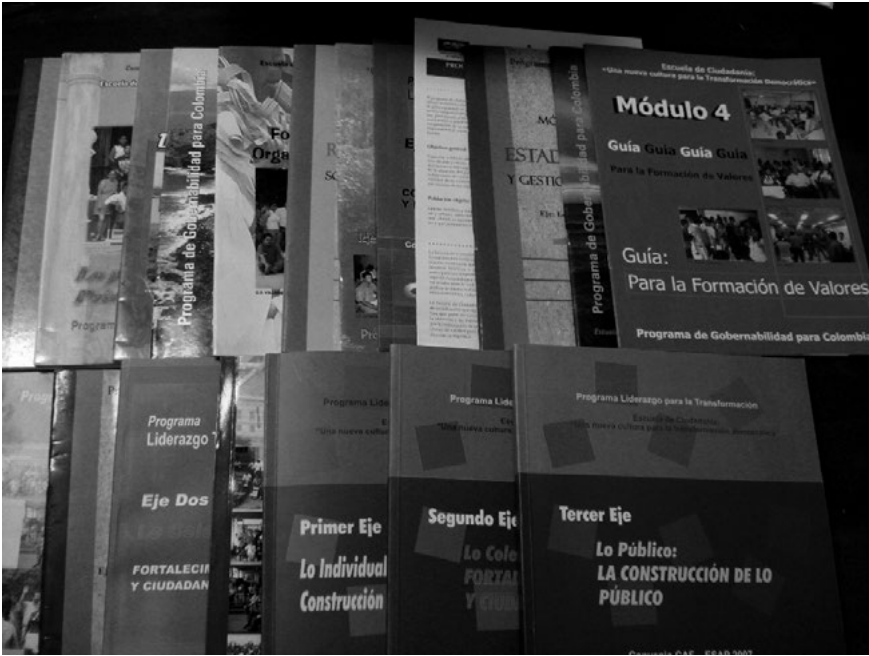




La ESAP y el desarrollo institucional colombiano









# BIBLIOGRAFÍA

- Arana de Ramírez, Carmenza. “La carrera administrativa en Colombia”. *Administración y Desarrollo* n.º 11. Publicación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Departamento Administrativo del Servicio Civil. *El servicio civil y la carrera administrativa en Colombia*. Bogotá, D. E.: Imprenta Nacional, 1961.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil. Informes al Congreso de la República correspondientes los años 1962; 1965; 1966; 1967; 1968-1969; 1970; 1971; 1974-1976; 1978-1979; 1979-1980; 1983-1984; 1984-1985; 1987; 1988 y 1989-1990.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Programa BID EIAP/DASC-ESAP. *Plan general de adiestramiento en técnicas administrativas: proyectos de cursos*. Bogotá, D. E., mayo de 1971.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. *Memorias Congreso Nacional*, correspondiente a los años 1990-1994; 1994-1995; 1995-1996.
- Departamento Administrativo de la Función Pública y Escuela Superior de la Administración Pública. *Informe*, III Audiencia de Rendición de Cuentas, Sector Función Pública. Bogotá, D. C.: diciembre de 2006.
- Departamento Administrativo de la Función Pública y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Plan Nacional de Formación y Capacitación - Actualización*, Bogotá, D. C., 2003.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República (Soiap). *Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas*. Bogotá, D. C., 1971.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), página web [www.esap.sncm.org.co](http://www.esap.sncm.org.co)
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Cinco Años de tareas*. ESAP 7-67/D-1.

- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Calidad humana, gerencia y gestión pública al servicio del país*. Santafé de Bogotá, D. C., 1993.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Plan de desarrollo institucional 1995-1998. Colección Documentación Interna ESAP, 1995.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). de Actividades correspondientes a los años 1970-1972; 1974-1978; 1983-1984; 1986-1987; 1987-1988 y 1990.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Informes de gestión correspondientes a los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2005.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Informe de Rendición de Cuentas, agosto 2002 a septiembre de 2004.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Visión institucional. Documentos. Bogotá, D. E., 1970.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *El Instituto de Especialización en Ciencias Administrativas*. Bogotá, D. E., Colombia, 1968.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Portafolio de Servicios*. Bogotá, D. C., ESAP, 2006.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Plan de Desarrollo Institucional 2004-2007*.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Informe de Gestión*, junio de 2007.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Centros de Documentación e Información Municipal (CDIM), *Manual del Usuario*. Bogotá, D. C.: El Cid Litografía, 2006.
- Hernández Mora, Alberto. Proyecciones de la reforma administrativa colombiana, síntesis de los objetivos y organización de la ESAP, en la Escuela Superior de Administración Pública - Orígenes - Estructura - Objetivos. Bogotá, D. E.: Editorial Kelly, 1960-1961.
- Hernández Mora, Alberto. *Palabras para agradecer el título de profesor emérito como primer director de la Escuela*, 1961.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 56, núm. 1. Madrid, 1989.
- Nannetti Cárdenas, Guillermo. La Escuela Superior de Administración Pública: orígenes, estructura y objetivos. Bogotá, D. E.: ESAP Publicaciones, Editorial Kelly, 1960-1961.

- Langrod, Georges. *Tratado de ciencias administrativas*. Escuela Nacional de Administración Pública (ESAP). UNAM. 2.<sup>a</sup> ed. Madrid, 1977.
- Lleras Camargo, Alberto. “La carrera administrativa”. En *Carta administrativa*. Departamento Administrativo del Servicio Civil, octubre de 1971.
- Nannetti Concha, Guillermo. *Realizaciones de la Escuela Superior de Administración Pública. Separata del Informe Especial de la Dirección*. Bogotá, D. E.: Imprenta Nacional, 1967.
- Nannetti Concha, Guillermo. “Las Naciones Unidas y la Administración Pública”. *Revista Administración y Desarrollo*, n.º 8. Bogotá, D. E.: ESAP, 1966.
- Nieto García, Alejandro. *La burocracia 1. El pensamiento burocrático*. Instituto de Estudios Administrativos, Escuela Nacional de Administración Pública (ESAP). Madrid, octubre de 1976.
- Peñaloza Castro, Hernán. Palabras pronunciadas con motivo del décimo aniversario de la institución, en ceremonia solemne que tuvo lugar en el Teatro Colón de Bogotá, noviembre 14 de 1972.
- Peñaloza Castro, Hernán y Rosas, Luis Eduardo. “La administración de la planeación en Colombia”. *Revista Administración y Desarrollo* (ESAP), 1971.
- Presidencia de la República. *Las políticas del Gobierno nacional para el adiestramiento de empleados públicos*. Bogotá, D. E., 1971.
- Presidencia de la República. Secretaría de Administración Pública. *Manuales de organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público*. Bogotá: Imprenta Nacional 1970, 1978, 1983, 1990 y 1994.
- Roa Suárez, Hernando. *La ESAP y la modernización del Estado*. ESAP, febrero de 1997.
- Roa Suárez, Hernando. *Conceptualizaciones sociopolíticas*. ESAP, 1997.
- Vargas Velásquez, Alejo. *Participación social, planeación y desarrollo regional*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 1994.
- Viera da Cunha, Mario W. *Informes presentados al director de la ESAP*. Bogotá, D. E., 1961.
- Younes Moreno, Diego. *Las reformas del Estado y de la administración pública*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario, 2003.

Younes Moreno, Diego. *Derecho administrativo laboral*. 10.<sup>a</sup> ed. Bogotá, D. C.: Editorial Temis, 2005.

Younes Moreno, Diego. *Derecho constitucional colombiano*. 9.<sup>a</sup> ed. Bogotá, D. C.: Editorial Gustavo Ibáñez, 2007.

Younes Moreno, Diego. *Curso de derecho administrativo*. 8.<sup>a</sup> ed. Bogotá, D. C.: Editorial Temis, 2007.

Younes Moreno, Diego. *Derecho de control fiscal y del control interno*. 5.<sup>a</sup> ed. Bogotá, D. C.: Editorial Gustavo Ibáñez, 2006.

## **SOBRE EL AUTOR**

Abogado y sociólogo de la Universidad Nacional. Especializaciones en el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia y en la Fundación Getulio Vargas de Brasil. Ha sido consultor de Naciones Unidas y, durante varios años, de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), y director del Departamento Administrativo de la Función Pública, ministro de Trabajo, magistrado y presidente del Consejo de Estado. Se desempeña como profesor en varias universidades y es miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Autor de los libros *Derecho administrativo laboral*, *Curso de derecho administrativo*, *Derecho constitucional colombiano* y *Derecho del control fiscal*.









La preparación de este libro estuvo a cargo de la Editorial ESAP, sello editorial de la Escuela Superior de Administración Pública. Para su diseño se emplearon las fuentes Bagatela y Skolar Sans, y un formato de 16,3 × 26,6 cm.



El libro ofrece un análisis histórico de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y de su papel en el desarrollo institucional colombiano. El autor examina la evolución de la ESAP desde su fundación, en 1958, y cómo ha contribuido a la formación de líderes y funcionarios públicos en Colombia, al tiempo que explora los desafíos que enfrenta la Escuela y cómo puede adaptarse a un entorno cambiante. Esta edición, que se suma a las de 1998 y el 2008, cuenta con una revisión y actualización del autor, así como con un suplemento fotográfico que alimenta la documentación histórica.

