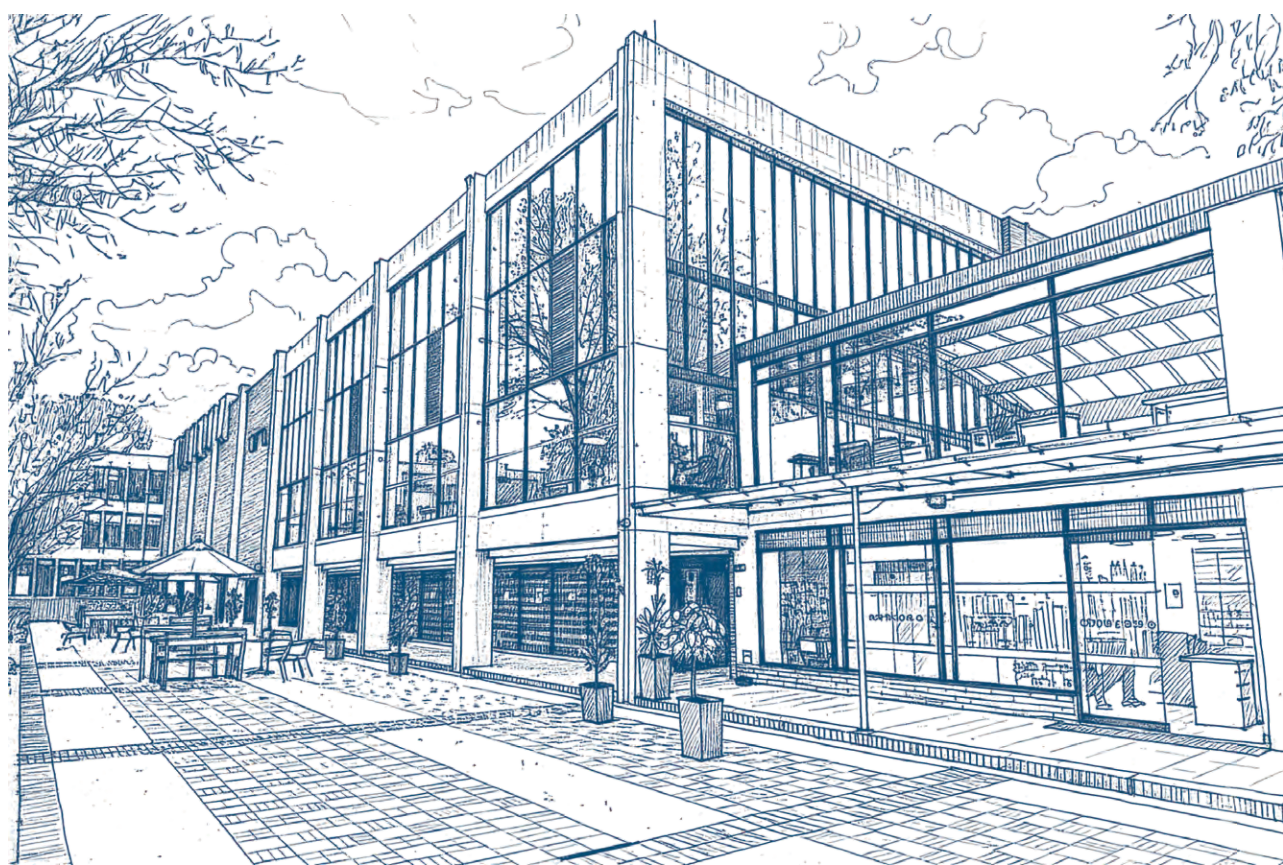


66 años

de investigaciones
en la ESAP







66 años

de investigaciones en la ESAP

Editor
Jorge Ivan Marín Taborda

Marín Taborda, Jorge Iván, editor.

66 años de investigaciones en la ESAP / Jorge Iván Marín Taborda (ed.); Andrés Felipe Castillo Ramos [y otros].

— Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2026.

376 p. : il., tablas ; 26 x 25 cm.

ISBN 978-958-609-201-2 (impreso)

ISBN 978-958-609-202-9 (digital)

1. Investigación—Administración pública—Colombia. 2. Administración pública—Investigaciones—Colombia. 3. Políticas públicas—Estudios académicos.

I. Castillo Ramos, Andrés Felipe. II. Escuela Superior de Administración Pública (Colombia). III. Título.

CDD: 351.0072

66 años de investigaciones en la ESAP

Editor:

Jorge Ivan Marín Taborda

ISBN 978-958-609-201-2 (impreso)

ISBN 978-958-609-202-9 (digital)

2026

Director Nacional

Jorge Iván Bula Escobar

Subdirectora Nacional de Investigaciones

Johanna Hernández Moreno

Equipo editorial

Daniela Vergara López

Natalia María Reyes

Andrés Castillo Ramos

María José Gómez

Nine Ballesteros Albarracín

Carlos Arturo Arias Sanabria

Laura Duperret Gómez

Óscar Alberto Chacón Gómez

Corrección de estilo

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)

Diagramación y diseño

Julián Hernández - Taller de diseño

Impresión

Multi-impresos SAS

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula



Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (cc by-nc-sa 4.0)

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo Publicaciones. Calle 44 #53-37, Bogotá, D. C.
(+57) 601 795 6110

Subdirección Nacional de Investigaciones

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

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

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2026

Tabla de contenido

Agradecimientos II

Prólogo..... 13

Introducción..... 19

La investigación en la ESAP: trayectorias y contingencias 29

Jorge Iván Marín Taborda

Andrés Felipe Castillo Ramos

Del pensamiento a la praxis: trayectorias, sentidos y transformaciones de la investigación en *pensamiento administrativo público* en la formación del administrador público colombiano (1962–2025) 69

Luis Alberto Galeano Escucha

Las organizaciones públicas como campo de enseñanza e investigación en la administración pública colombiana: el caso de la ESAP (1960 – 2025) 91

Alberto Giraldo Saavedra

La carrera administrativa, avances en el ingreso y dificultades en la evaluación de desempeño laboral III

Pedro Arturo Rodríguez Tobo

Tendencias y aportes de las publicaciones e investigaciones de la ESAP en temáticas de la ciencia jurídica 127

Raúl Escobar Ochoa

El campo de las políticas públicas en la ESAP. Una apropiación crítica del campo 143

Jenny Elisa López Rodríguez

La ESAP y la descentralización territorial 163

Carlos Moreno Ospina

La importancia de la ética pública para el administrador público	177
<i>Óscar Leandro González</i>	
La misión del administrador público	185
<i>Tito Antonio Huertas Porras</i>	
Derechos Humanos: entre la tradición disciplinaria y la emergencia crítica social. 193	
<i>Yolanda Rodríguez Rincón</i>	
Administración pública y derechos humanos	209
<i>José Francisco Puello-Socarrás</i>	
Una aproximación al estudio de las relaciones internacionales en la ESAP en sus 66 años de existencia.....	223
<i>Elsy Luz Barrera</i>	
La economía pública como disciplina académica: su trayectoria en la ESAP desde 1988.....	243
<i>José Silva Ruiz</i>	
Descentralización y compensaciones fiscales a las entidades territoriales en Co- lombia.....	263
<i>Fernán José Fortich Pacheco</i>	
Modelo constitucional y desarrollo económico	279
<i>Luis Eduardo Amador Cabra</i>	
Desarrollo e investigación cuantitativa en la Escuela Superior de Administración Pública en sus 66 años	299
<i>Carlos Hernán Fajardo-Toro, PhD</i>	
Perspectiva de género y administración pública: un balance en la organización del Estado colombiano.....	311
<i>Mónica Patricia Fortich Navarro</i>	
Avances y desafíos de la investigación en la ESAP frente al desarrollo digital y la innovación en el sector público	341
<i>Sergio Alberto Chica-Vélez</i>	
Autores	367

Lista de figuras

Figura 1.1. Alberto Lleras Camargo junto a Guillermo Nannetti Concha y Alberto Hernández Mora	33
Figura 1.2. Alberto Lleras Camargo y Camilo Torres Restrepo en la inauguración de la ESAP	33
Figura 1.3. Inauguración de la ESAP el 29 de Marzo de 1962	33
Figura 1.4. Propuesta de organización del Instituto de Administración General (1960).	36
Figura 1.5. Estructura del CIDI (1973).	38
Figura 1.6. Estructura del CINAP (1984).	41
Figura 1.7. Estructura orgánica para el desarrollo de la investigación en la ESAP (2000).	45
Figura 1.8. Evolución Proyectos de Investigación (2015–2025).	58
Figura 4.1. Evolución histórica de los concursos de mérito (incluye docentes). ..	113
Figura 5.1. Evolución de las publicaciones sobre derecho y administración pública.	128

Figura 14.1. Promedio histórico del porcentaje (%) del SGP en los ICN 2002 – 2023.	272
Figura 14.2. Senda de crecimiento del SGP como porcentaje de los ICN, 2025 -2038.	273
Figura 16.1. Distribución porcentual por áreas de conocimiento de publicaciones ESAP en Scopus.....	302
Figura 16.2. Distribución de áreas de conocimiento con aplicación de herramientas cuantitativas en artículos de ESAP en Scopus.....	304
Figura 16.3. Distribución de la producción por años de artículos en área cuantitativa.	305

Lista de tablas

Tabla 1.1. Evolución de la clasificación de grupos de investigación (2015–2025).....57

Tabla 1.2. Evolución indexación y clasificación revistas de la ESAP (2010–2022).. 60

Tabla 4.1. Evolución participación componentes sistema tipo de EDL 116

Tabla 4.2. Evolución calificación sistema tipo de EDL.....116

Tabla 4.3. Participación componentes EDL – escenarios de futuro.....118

Tabla 4.4. Calificación EDL – escenarios de futuro 118

Tabla 10.1. Artículos publicados en la Revista Nova et Vetera en los últimos
cinco años (2020 – 2024) 200

Tabla 11.1. Perfiles del aspirante y egresado y Plan Curricular Maestría en
Derechos Humanos, gestión de la transición y posconflicto 216

Tabla 13.1. Plan de Estudios “Programa de Especialización de Alta Gerencia
en Economía Pública” 253

Tabla 13.2. Plan general de estudios en economía pública modalidad presencial . 255

Tabla 15.1. Evolución de las coberturas acueducto y alcantarillado 1973 – 2023 ...287

Tabla 15.2. Asignación al SGP 2018- 2024. Cifras en miles de millones de pesos corrientes	291
Tabla 18.1. Publicaciones revista administración y desarrollo sobre innovación y desarrollo digital en el sector público (2020 – 2025)	350
Tabla 18.2. Tabla de investigaciones de la ESAP en Innovación y desarrollo digital en el sector público (2020 – 2025)	351

Agradecimientos

Como todo trabajo colectivo, este es el resultado de innumerables esfuerzos y voluntades por parte de quienes, generosa y decididamente, optaron por hacer parte de este proyecto editorial. En primer lugar, agradecemos a los y las autoras que dejaron un espacio por fuera de sus labores académicas, administrativas o de descanso —como fue el caso de algunos—, para hacer memoria y reflexionar desde sus vivencias universitarias, como estudiantes y docentes, sobre el aporte hecho por la ESAP a la disciplina. Un reconocimiento especial para los colegas Alejandro Lozano Ayala y Diego Vivas Tafur por su apoyo inicial a esta labor.

A las y los profesores: Jesús María Molina, Cástulo Morales Payares, Diana Rico Revelo, Naidú Duque Cante, Jairo Rodríguez Hernández, Nathaly Burbano Muñoz, Pedro Nel Páez Pérez, Luis Javier Cleves González, José Miguel Cubillos, Angélica Bernal Olarte y Luis Miguel Cabrera González, quienes amablemente atendieron nuestro llamado para evaluar los capítulos y, desde su experiencia y conocimientos, generaron diálogos enriquecedores que solventaron los desfases que trajo consigo la escritura.

Al equipo de la Subdirección Nacional de Investigaciones, bajo la dirección de la doctora Johanna Hernández Moreno, quién incentivó y propició la realización de este proyecto. De igual forma, a Nine Ballesteros, Carlos Arias, Miguel Herrera, Laura Duperret, entre muchos otros, por sus aportes al desarrollo de esta publicación. A Óscar Chacón, coordinador del grupo de publicaciones, por resolver las dudas que surgieron a lo largo del proceso editorial. Agradecemos también la labor realizada por Daniela Mahecha Díaz y Daniel Pardo Martínez, del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), por su ardua tarea en la corrección de estilo de los diferentes manuscritos, así como por la valiosísima tarea de diseño y diagramación hecha por Julián Hernández, quien acogió y desarrolló, a contrarreloj y con gran esmero, tamaño proyecto.

Al grupo de la Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara de la Sede Central, especialmente a su coordinador Juan Sebastián Cárdenas Jiménez, por la calidez y disposición que, junto con su equipo, nos brindaron a la hora de internarnos en los vericuetos de la documentación del archivo

alojado entre desvanes y anaqueles. En el Área de Administración Documental, a Leo Jhymy Castillo y Soraida Gil Romero, por su cordialidad y su generoso apoyo en las labores de escaneo de los materiales que ilustran cada uno de los capítulos. Gran respaldo recibimos, igualmente, de Laura Castrillón Guerrero, de la Dirección de Bienestar Universitario, en la búsqueda de piezas gráficas que acompañarán el capítulo sobre perspectiva de género en la administración pública.

Un especial reconocimiento merece el equipo de monitoras, integrado por Daniela Vergara López y Natalia María Reyes Casas, y por breves instantes por Jhohan Steeven Moreno y Jeimy Viviana Chilito, quienes durante meses apoyaron arduamente en las labores de búsqueda, selección y clasificación del material que sirvió de base a

este proyecto editorial. Gracias a sus hallazgos, sorpresas e inquietudes, construimos una red de afectos que nos permitió llegar a buen puerto y con la satisfacción del deber cumplido con nuestro objetivo.

Finalmente, un reconocimiento especial a los profesores Carlos Moreno, Alberto Giraldo, Luis Miguel Cabrera y Cástulo Morales, por las diversas labores de acompañamiento, escritura y evaluación que desempeñaron en el desarrollo del proyecto, y por las conversaciones formales e informales que nos ayudaron a esclarecer muchas de las dudas y vacíos de información con los que nos fuimos encontrando por el camino; nos resultaron muy provechosas sus experiencias, perspectivas críticas y datos sobre el desarrollo académico e institucional de la Escuela.

En esta obra que hoy entregamos a nuestra comunidad académica y universitaria, a los estudiosos de los asuntos de la gestión y dirección, a los servidores y servidoras del Estado colombiano, y a la opinión pública en general, con motivo del sexagésimo sexto aniversario de vida de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) se han realizado diversas contribuciones por parte de docentes, que presentan un amplio recorrido sobre diferentes tópicos, dimensiones y desafíos de lo que ha significado el trasegar tanto en esta disciplina, la administración pública, como en la forma en que esta se ha materializado en la organización estatal y en las políticas públicas de las agendas que las transformaciones sociales van señalando a esta disciplina; por tanto, la evolución en las más de seis décadas de existencia de la ESAP, que en su calidad de ente rector del pensamiento de la administración pública en el país, da cuenta en sus programas de formación de pregrado y posgrado de un quehacer académico en búsqueda permanente de respuestas, reflexiones y elaboraciones conceptuales sobre el devenir de la gestión estatal en su conjunto.

La obra inicia, justamente, con un primer capítulo dedicado a desarrollar un estado del arte de lo que ha sido la investigación en administración pública en el país, incluso antes de la creación de la Escuela, es decir, desde los trabajos de Florentino González en el siglo XIX y, claro está, la formación e institucionalización universitaria que ha permitido la ESAP, que desde su fundación en 1958, y su puesta en marcha en la década de los sesenta, ha congregado a lo largo del tiempo un grupo interdisciplinario de docentes enfocado en pensar las formas organizacionales del Estado, así como los procesos de formulación de políticas públicas, entre otros aspectos. Los profesores Iván Marín Taborda y Andrés Castillo Ramos hacen un recuento normativo, institucional y temático sobre la materia que, además, les permite proponer dos periodizaciones sobre la evolución de nuestra escuela del pensamiento administrativo público y de la administración pública colombiana en el último siglo.

En esa misma línea, le sigue un análisis desarrollado por el profesor Luis Alberto Galeano sobre

lo que ha sido la trayectoria del pensamiento administrativo público de la misma escuela. El autor establece cinco etapas que caracterizan los esfuerzos de la ESAP por brindar una mejor comprensión del Estado colombiano, una primera etapa que va comprende desde 1960 hasta 1970, la cual denomina la etapa de la “fundación doctrinal”; la segunda, desde 1970 hasta 1980, que corresponde a la planificación desarrollista; la tercera, que se extiende desde 1980 hasta 2000, caracterizada como la de la crítica sociopolítica y la gerencia pública; la cuarta etapa que va desde el año 2000 hasta 2010, se enfoca en una sistematización doctrinal; y finalmente, la quinta etapa que se enfoca en la apertura interdisciplinaria y los asuntos de la gobernanza, perspectivas que, a su vez, se materializan en los enfoques pedagógicos que han sido incorporados por la escuela.

El tercer capítulo de esta obra trata el tema de las organizaciones públicas, tomando como referencia la misma experiencia de la ESAP. El profesor Alberto Giraldo —en una especie de reflexión autocontenida sobre la teoría de las organizaciones— observa cómo la misma disciplina de la administración pública es también un factor que instituye la forma organizacional de la escuela, que habría sido conducida por interpretaciones de carácter “endógeno, instrumental y práctico”, y que han acompañado el quehacer de la ESAP, reflejándose en la formulación de los planes de estudio que la escuela ha venido brindando a lo largo de sus sesenta y seis años de existencia.

Toda vez que el objeto central de la ESAP es la formación de servidores y servidoras del Estado, el análisis y la comprensión de lo que constituye la

carrera administrativa en el sector público no podía dejar de ser un aspecto de reflexión e ilustración de sus lógicas, sus avances y sus distintos componentes. El capítulo del profesor Pedro Rodríguez da cuenta de los avances y las transformaciones que ha experimentado la carrera administrativa en Colombia, en cuanto a su ingreso, permanencia y evaluación del desempeño laboral. En particular, a partir del estatus que le otorgó la Constitución de 1991, y a partir de las contribuciones que la misma ESAP ha realizado en este campo, no solo a través de la formación brindada tanto en sus programas formales como de educación continua, sino también las publicaciones que ha realizado sobre la materia.

Sabiéndose un campo del conocimiento transdisciplinar y toda vez que la administración pública subyace al andamiaje mismo de la organización estatal y de su funcionamiento, la relación con el Estado de derecho y el marco regulatorio obliga a que la administración pública dialogue con la ciencia jurídica y, en ese sentido, el trabajo que del profesor Raúl Escobar muestra las relaciones entre estos dos campos del conocimiento y la forma como las figuras jurídicas materializan y estructuran el objeto de estudio de la primera. Asimismo, el autor señala la relación que se ha hecho desde la misma ESAP, mediante las indagaciones y reflexiones consignadas en las publicaciones, en las revistas institucionales y en los propios trabajos de grado que han explorado estas interrelaciones.

En el capítulo sexto, la profesora Jenny Elisa López aborda uno de los aspectos medulares en el ámbito de la administración pública, es decir,

las políticas públicas, área por excelencia del ejercicio y materialización del bagaje conceptual, metodológico y analítico de quienes se han formado para desempeñarse en la función pública. Sobre la base de una aproximación al campo de las políticas públicas como objeto de estudio tanto desde la perspectiva de la discusión científica como académica, la autora problematiza la relación que estas tienen con los procesos de transformación del Estado y del ejercicio mismo de la administración pública. Desde la mirada de autores clásicos como Lasswell y Aguilar Villanueva, pasando por perspectivas que introducen elementos, de la teoría de la complejidad, como son los trabajos de Edgar Morin, Humberto Maturana y André-Noël Roth, se ofrece un panorama enriquecedor de este campo en los aspectos teóricos y prácticos para la administración pública. La reflexión adelantada se extiende a evaluar cómo las políticas públicas han sido incorporadas en los planes de estudio de pregrado y de posgrado de la Escuela, y cómo han alimentado los debates que han tenido lugar en la ESAP a lo largo de su quehacer académico.

Un tema que quizás ha acompañado desde el nacimiento de la República de Colombia, y que hoy sigue siendo de trascendencia en las reflexiones sobre la estructura del Estado y del ordenamiento territorial, ha sido el estudio sobre la descentralización territorial en el ordenamiento administrativo y jurídico colombiano. Este tema toma especial relevancia con el acto legislativo N°. 01 de 1986 y con la Constitución de 1991, y se presenta en el recorrido histórico que nos brinda el trabajo del profesor Carlos Moreno, junto con el del papel que ha jugado la ESAP desde su creación a mediados del siglo XX, anticipando reformas

institucionales sobre las que se han dado cuenta en publicaciones de la revista *Administración & Desarrollo*, y desde 1986 en colecciones especiales como *Diálogos ESAP*, *Cuadernos ESAP* y *Documentos ESAP*. Asimismo, se brinda un recuento de la creación de programas académicos que, en su momento, contribuyeron a la comprensión y materialización de dichos procesos con los programas a distancia en Administración Municipal (tecnológico) y en Administración Pública Urbana y Regional (profesional), hoy incorporados en la oferta académica vigente en pregrado y posgrado, pues se han erigido como temas obligatorios en el desarrollo disciplinar y en la evolución institucional de la ESAP en sus más de sus seis décadas de existencia.

Los capítulos octavo y noveno se dedican a un tema central en el servicio público: la ética pública, es decir, la probidad con la que debe ejercerse una de las labores quizás más dignificantes para quienes buscan trabajar por el bien común y para la sociedad. Los trabajos del profesor Óscar Leandro González y nuestro emblemático profesor Tito Huertas (QEPD) conducen una reflexión filosófica sobre los aspectos conductuales tanto en el ámbito de la cotidianidad como en el ejercicio práctico del servidor público, basados en los principios sobre los cuales se sustenta la ética del servicio público. El trabajo que se incluye del profesor Huertas, “La misión del administrador público”, profundiza en los compromisos morales a los que se deben quienes asumen esta responsabilidad, además del compromiso pedagógico y social que conlleva esta labor para quienes se esfuerzan por servir al Estado y a la sociedad en su conjunto.

Pensar el servicio público en el marco de un Estado social de derecho, nos conduce de manera ineludible a analizar las relaciones que existen entre la perspectiva de los derechos humanos y el ejercicio de la administración pública. Los capítulos décimo y decimoprimer, de autoría de la profesora Yolanda Rodríguez y del profesor José Francisco Puello, se centran en develar esta relación. El primero se basa en el recorrido mismo que en la materia ha tenido la ESAP con lo que fuera la conformación, en su momento, del Instituto de Derechos Humanos “Guillermo Cano Isaza” en 1987, la creación del Boletín *Nova et Vetera*, que hoy ha alcanzado el estatuto de revista científica, y el lanzamiento de la Especialización en Derecho Humanos en la década de los 90, que diera paso a la Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto, derivada del Acuerdo de Paz de La Habana. A través de ese recorrido, la autora hace énfasis en la posibilidad transformadora y la perspectiva crítica desde el campo de los derechos humanos, en el ejercicio práctico, académico e investigativo de la administración pública. Por su parte, el trabajo del profesor Puello se enfoca precisamente en las trayectorias colectivas formales e informales que contribuyeron al (re)nacimiento de la maestría y cómo gracias a ella la escuela propicia un espacio de diálogo y reflexión sobre la capacidad transformadora, sus posibles impactos en el cambio social y la construcción de paz, pero además en lo que debe ser la institucionalización de los derechos humanos, sin descuidar la comprensión de los cambios epistémicos y epistemológicos que este ámbito del saber acarrea.

Si bien las relaciones internacionales no son, en estricto sentido, algo novedoso en la historia de

la humanidad, en las sociedades modernas y con el advenimiento de los Estados-nación, ellas adquieren una dimensión trascendental en el ámbito de la toma de decisiones y en el quehacer propio de la función pública. El capítulo de autoría de la profesora Elsy Luz Barrera, revisa cómo este ámbito de la política pública ha sido incorporado como un campo del saber en la formación de la administración pública en la Escuela no solo a través de los planes de estudio, sino también gracias a trabajos de investigación y a las mismas asistencias técnicas brindadas por la ESAP a entidades del Estado.

En toda sociedad, el problema de la asignación de recursos es un tema que siempre ha sido de interés público. Lo era ya en las sociedades de menor complejidad y lo siguen siendo, claro está, pues tanto el crecimiento demográfico como los grados de urbanización han sido factores que han acompañado el desarrollo del Estado-nación y de la modernización de nuestras sociedades. Las decisiones en materia fiscal y presupuestal, entre otras, suponen una mejor comprensión de las variables económicas y sociales que han de ilustrar a los responsables en el manejo de estos asuntos del Estado sobre los pros y contras de las decisiones que se tomen en esa materia. Por eso, si bien la disciplina de la economía ha transitado ya cerca de cuatro siglos en el mundo del saber académico, la economía pública, propiamente dicha, se erige en la segunda mitad del siglo xx como un campo del saber especializado ante el cual la ESAP no podía ser indiferente. El trabajo del profesor José Silva, da cuenta de cómo la Escuela fue incorporando este campo disciplinar, pasando de una asignatura del currículo a convertirse, muy recientemente, en un programa

de pregrado y en una ampliación de la oferta de especializaciones que abordan contenidos en esta materia. De la misma manera, el trabajo del profesor Fernán Fortich profundiza en las relaciones de la economía pública con el campo de las finanzas públicas, que remiten a la distribución y manejo de los recursos del erario público por los entes territoriales, en el marco de los procesos de descentralización donde la escuela también ha ejercido liderazgo, acompañando a la Misión de Descentralización y al Departamento Nacional de Planeación, y brindando asistencia técnica a las autoridades territoriales en la materia.

En ese marco del proceso de asignación de recursos, merecen mención especial los procesos de regulación de los servicios públicos que, como su nombre lo indica, están orientados a brindar mejor calidad de vida a ciudadanos y ciudadanas del orden nacional como territorial. El trabajo del profesor Luis Amador no solo nos lleva a examinar las transformaciones que dicha regulación ha conocido, desde su promulgación de la Constitución de 1991, sino que también remite a cómo la ESAP en su proceso de consolidación como centro de formación y pensamiento, en la esfera de lo público, ha aportado a estos procesos de regulación, identificando fortalezas y debilidades mediante proyectos de investigación y trabajos de consultoría orientados a evaluar la calidad, efectividad, continuidad y viabilidad económica, como un factor coadyuvante en el fortalecimiento del nuevo pacto constitucional.

No solo los aspectos presupuestales, fiscales o financieros exigen un manejo idóneo de los aspectos cuantitativos sobre los que ha de basarse la toma de decisiones en el sector público. Los

modelos, como la evolución de las mismas teorías cuantitativas, y los instrumentos informáticos que hoy permiten procesos de cálculo más fieles y expeditos, constituyen un arsenal científico de quienes se forman tanto en administración pública como en economía pública. El trabajo del profesor Carlos Fajardo nos muestra la importancia que tiene, tanto para docentes como investigadores y estudiantes la incorporación de estos métodos y herramientas para una medición más adecuada y una proyección en los procesos de tomas de decisiones, y en la misma generación de nuevos instrumentos que apoyen la gestión pública contemporánea del país.

En una sociedad, en la que las desigualdades siguen siendo un aspecto distintivo de las relaciones sociales, particularmente la sociedad colombiana, cada vez es más claro que en un Estado social de derecho, las políticas públicas deben encaminarse a cerrar esas brechas sociales. Una de esas desigualdades que prevalece, a pesar de las conquistas que a lo largo de una larga historia de reivindicaciones han obtenido las mujeres, es la desigualdad de género. El trabajo de la profesora Mónica Fortich, recogido en el capítulo decimoséptimo de este texto, analiza cómo la perspectiva de género se ha ido asumiendo como un tema transversal para la administración pública, tanto en el nivel teórico y conceptual disciplinar como en el ejercicio práctico y político de nuestra disciplina. Con base en una exhaustiva revisión de los aspectos normativos, jurídicos y administrativos de los que se ha valido el Estado colombiano para cerrar las brechas de género, la autora nos presenta los avances que internamente la misma Escuela ha logrado identificar en esta materia, y los proyectos de investigación que sobre ella se han realizado.

El último capítulo, contribución del profesor Sergio Chica, nos conduce a la reflexión y análisis de los avances tecnológicos y sus desafíos para la administración pública y para la misma innovación pública. Especial interés cobra la mirada que brinda el autor sobre cómo estas transformaciones se han convertido igualmente en un objeto de investigación y de interés académico para la ESAP, donde el trabajo de docentes, estudiantes y de los mismos funcionarios ha permitido avanzar en una mayor incorporación de las llamadas tecnologías de la información y las comunicaciones en el universo académico-administrativo de la escuela.

Esperamos que esta obra en torno a la administración pública y a la economía pública, con la cual buscamos celebrar, pero sobre todo exaltar los 66 años de labor de la ESAP, sirva para mostrar el trabajo institucional con el que la Universidad ha contribuido al fortalecimiento de la función pública, pero que sobre todo se resalte el valor que se le ha entregado a la sociedad colombiana con todas las cohortes de administradores públicos idóneos, profesionales, probos y muy especialmente comprometidos con las transformaciones del país en la búsqueda de un lugar más justo y equitativo, que anhela en todo momento y lugar alcanzar la convivencia pacífica.

JORGE IVÁN BULA ESCOBAR
Director Nacional

Como punto de partida de la presente publicación se puede establecer la confluencia de múltiples elementos que dieron forma a una iniciativa de la Subdirección Nacional de Investigaciones, consolidada gracias a la participación de un amplio equipo de académicos y expertos dedicados al estudio de la ciencia de la administración pública. No se trataba de conmemorar una fecha especial, ni de atender una coyuntura específica, ni de acatar una determinación institucional. El propósito iba más allá: asumir el desafío de conocer los aportes de la ESAP y de su comunidad académica al desarrollo social y económico del país, al fortalecimiento del Estado colombiano y al posicionamiento profesional del saber administrativo público. Esto implicó adentrarnos, en un periodo limitado, en los vericuetos propios de la misión institucional para establecer, o visualizar, las reflexiones, los debates y los logros que en materia de investigación, formación y extensión ha realizado la ESAP a lo largo de más de seis décadas de existencia. Para ello, se encargó, por un lado, a un grupo destacado de docentes la elaboración de quince ensayos, correspondientes al mismo número de líneas temáticas; y, por otro, se hizo un esfuerzo por identificar de qué manera

estas se habían materializado en los diversos tipos de publicaciones institucionales.

Inicialmente, la tarea pasaba por determinar cuáles deberían ser las líneas temáticas que reflejaban o agrupaban mejor los campos y disciplinas de interés en el desarrollo de la administración pública, no solo aquellas que se habían ido reflejando en los diferentes planes y programas curriculares, sino también las que surgieron en los diferentes momentos de reforma del Estado o por los requerimientos que algunos gobiernos le habían encargado a la ESAP desde la década de 1960. En el proceso de precisar las temáticas de investigación que debían abordarse, revisamos tanto los documentos como las publicaciones, con el fin de identificar referentes que orientaran su delimitación. En este ejercicio nos encontramos con *La investigación en administración pública, hoy: casos exitosos*¹, un libro en el cual se consignaron las ponencias, debates, reflexiones y planteamientos de un congreso realizado en Bogotá en octubre de 1998, en el marco de los cuarenta años de vida institucional.

¹ Carlos Zorro (Editor), *La investigación en administración pública hoy: casos exitosos* (Escuela Superior de Administración Pública, 1998).

El enfoque internacional del congreso descentró las problemáticas de la administración pública del ámbito nacional y las puso en contacto con la realidad, la experiencia y las problemáticas de las administraciones públicas de otros Estados, tanto de Latinoamérica, como de los Estados Unidos y Europa. El interés por ampliar la perspectiva al ámbito internacional era coherente con los temas de globalización e internacionalización de la economía, muy propios de los años noventa del siglo pasado. No obstante el análisis comparativo que se puede apreciar en algunos casos de la administración pública, las conclusiones generales del encuentro estuvieron dirigidas a establecer líneas de investigación acordes con la administración pública colombiana. Es así como se puntualizaron siete líneas temáticas, las cuales presentamos de forma sintética: primero, el comportamiento durante el ciclo de aprendizaje, orientado fundamentalmente al comportamiento humano en las organizaciones públicas colombianas (valores, usos y prácticas), así como a la construcción de una *cultura* de evaluación. Segundo, la fenomenología de la realidad organizativa, centrada en la realidad de las estructuras organizativas y la proliferación del número de organizaciones existentes en el país. Tercero, la capacidad institucional de gestión, dirigida a crear consensos sobre las necesidades de profesionalización (gerencia pública) en los cargos de responsabilidad política y en los inmediatamente inferiores, a fin de mejorar los flujos de información y fortalecer los procesos de evaluación de proyectos, de modo que el gasto coincida con las prioridades de la acción organizacional. Cuarto, el fortalecimiento del nivel intermedio (en regiones y departamentos), enfocado en la manera de preservar y fortalecer una existencia efectiva del nivel intermedio y consolidar la formación de mancomunidades de

municipios. En el quinto punto, las conclusiones se amplían de manera significativa, ya que en la revisión epistemológica de los acercamientos a la reforma administrativa resaltamos la necesidad de alejarse de la lectura normativa y acercarse a una lectura interpretativa y proposicional. En esta temática se aborda el desarrollo de nuevas teorías organizacionales, las bases desde las cuales es posible hacer reformas y el modo en que se acomete la práctica. Asimismo, se señalan cuáles deberían ser los indicadores utilizados —descriptivos, analíticos, interpretativos y proposicionales—, y cómo deben funcionar las relaciones entre lo global y lo local, entre el texto y el contexto, entre lo público y lo privado, y entre centralización y descentralización. De igual manera, se examina la coexistencia de las dinámicas de orden, desorden y nuevo orden, la relación del orden predominante y la emergencia de nuevos órdenes, y la interacción entre jerarquías e interarquías.

En la sexta línea, otras tecnologías administrativas, se consideran las transformaciones actuales del Estado, la emergencia de nuevos públicos y la diversidad idiosincrática. También se plantean interrogantes sobre las tecnologías que pueden aumentar la eficacia de las organizaciones y sobre cómo inducir en ellas un comportamiento para el fortalecimiento de los procesos democráticos. Se propone diseñar una tecnología administrativa que parta de los valores y las prácticas de las comunidades locales, integrando la diversidad, para responder a la cuestión sobre cómo emprender una exploración experimental de la participación. Y, por último, se considera la realización del caso ejemplar y la relación del caso exitoso, en torno a la necesidad de precisar las posibilidades y modalidades experimentales de desarrollo organizacional en casos puntuales

que puedan funcionar posteriormente como *territorios de eficacia* a emular y, de otra parte, que permitan crear relatos estimulantes que sugieran otros intentos. Finalmente, en las conclusiones del encuentro, se recomienda la “constitución de una comunidad intelectual”² en el campo de la administración pública, y la fundamentación y fortalecimiento de su disciplina.

En los años sucesivos, es posible constatar el impacto renovador que tuvo el encuentro de octubre de 1998 en un grupo de académicos vinculados a la ESAP, quienes continuaron manteniendo vivo el intercambio de conocimientos, debates y planteamientos sobre la disciplina de la administración pública colombiana. Sin embargo, para el presente libro, los procesos de selección de las líneas temáticas (pensamiento administrativo público, organizaciones públicas, función pública, derecho y administración pública, políticas públicas, descentralización, ética pública, derechos humanos, aporte a las relaciones internacionales, economía pública, finanzas públicas, servicios públicos, métodos cuantitativos, género como aspecto transversal al saber y la práctica de la administración pública, y finalmente, desarrollo digital e innovación pública) vuelcan su mirada sobre lo interno, por lo cual se fijaron como prioridad explorar lo que la ESAP ha realizado a lo largo de su vida institucional, centrándose fundamentalmente en dos estrategias. Inicialmente, en lo que ha significado el aporte de la Escuela a través de los programas de formación, en el pregrado y los posgrados, y de otro lado, en el seguimiento de la trayectoria de los procesos de investigación, que es posible rastrear a través de las diferentes modalidades de sus publicaciones.

En cuanto a las líneas de investigación, más que procurar un balance de su evolución a lo largo de las diferentes instancias que han orientado los procesos de investigación en la ESAP³, se tuvieron en cuenta los campos o áreas del saber disciplinar que han sido claves en la formación y constitución interdisciplinaria de los administradores públicos, para lo cual resultaba necesario recurrir a la comunidad académica de la Escuela, porque esta comunidad, además de haber estado presente y haber acompañado durante varias décadas los procesos de formación académica, también ha participado activamente de las dinámicas de investigación. Otro de los factores particularmente destacado es que varios de los y las docentes que hacen parte de este proyecto con sus escritos son profesionales que han combinado su actividad académica e intelectual con la experticia en el sector público a través de la asesoría, la consultoría o, inclusive, mediante su vinculación a procesos de reforma del Estado y/o reestructuración de entidades públicas, etc. Se trataba, en síntesis, de aprovechar los conocimientos de un grupo de docentes expertos que han estado vinculados al ejercicio académico, intelectual y práctico de la disciplina de la administración pública. Implicó, como lo sostienen algunos autores, valorar y reconocer que “el experto actúa como ‘facilitador’ del aprendizaje y del empoderamiento público. Como facilitador, él o ella se convierten en expertos de cómo la gente aprende, clarifica y decide por sí misma”⁴.

2 Zorro, *La investigación en ...*, 587 (cursivas agregadas).

3 Ver: Jorge Iván Marín Taborda y Andrés Felipe Castillo, “La investigación en la ESAP: trayectorias y contingencias”, en este libro.

4 Denis Saint-Martin, “Experticia”, en *Diccionario de políticas públicas*, Jorge Iván Cuervo *et al.* (Editores) (Universidad Externado de Colombia, Segunda edición, 2016), 297.

Como parte del apoyo al ejercicio escritural de los profesores, nos dimos a la tarea de indagar cuáles habían sido los resultados de los procesos de investigación a lo largo de sus diferentes etapas. Con este propósito, además de continuar la consulta de los informes y documentos sobre las actividades de investigación institucional, de manera paralela iniciamos la búsqueda de publicaciones y trabajos de grado en la biblioteca, el centro de documentación y el repositorio. Con relación a las publicaciones, se establecieron las diferentes modalidades o tipos de publicación: libros, manuales, módulos, cartillas y revistas, y a su vez, se seleccionaron y organizaron de acuerdo con las quince líneas temáticas que se habían establecido. En cuanto a los trabajos de grado, los cuales han quedado como testimonio de la formación profesional de los administradores públicos, el proceso resultaba más complejo, puesto que allí incidían otras variables, para lo cual debíamos tener en cuenta algunos cambios metodológicos. Sin embargo, se procuró seleccionar el material y organizarlo de manera similar a las publicaciones. De todas formas, es importante aclarar que la consulta y revisión de los trabajos de grado no pasó de la etapa preliminar de exploración.

Desde el comienzo estaba claro que, más que realizar un inventario de las publicaciones o de organizar un catálogo de los diferentes temáticas o modalidades de las investigaciones de la ESAP, la intención era sacar a la luz las contribuciones hechas por docentes e investigadores en las etapas de la vida institucional, de acuerdo a una multiplicidad de factores, que cruzan temas coyunturales, agendas de gobierno o requerimientos específicos demandados a la ESAP, tanto en su rol de establecimiento público como de universidad, pero también, como reflejo de las

dinámicas internas, en las cuales se combinaban los cambios curriculares de programa, así como las nuevas preocupaciones teóricas, conceptuales o metodológicas sobre el desarrollo del saber en la ciencia de la administración pública.

A partir de estas pesquisas, se seleccionó y ordenó una serie de materiales, los cuales no solo cumplen una función gráfica y de ilustración a los capítulos, sino que dan cuenta de la diversidad de aportes a los que esta comunidad académica se ha abocado a lo largo de sus más de seis décadas de existencia; así mismo, es un reconocimiento a docentes e investigadores que formaron, acompañaron y establecieron puntos de partida en cada una de estas líneas. De igual manera, fue gratificante ver cómo esta actividad de difusión y divulgación del saber administrativo público en el país no ha recaído únicamente en la ESAP, sino que también ha sido acompañada por otras instituciones del país como el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contraloría General de la República o el Congreso de la República, junto a centros universitarios y de investigación como la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de los Andes, Colciencias, la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) o la Fundación José Ortega y Gasset, e inclusive alianzas internacionales como aquella celebrada entre la Escuela y la Unión Europea a inicios de este siglo.

Sobre el último punto, relacionado con la divulgación de la ciencia administrativa pública moderna, queremos resaltar y rendir tributo a la publicación *Estudios sobre Administración* de la Contraloría General de la República, editada entre los años 1954 a 1957, precisamente, los años previos a la creación de la ESAP. De esta revista o

boletín —como se lo denominaba por entonces—, se editaron diecisiete números, cuyo contenido corresponde a artículos especializados en administración pública, traducidos del francés y el inglés, realizados para las Naciones Unidas por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas. En los artículos se abordan, entre otros, desde elementos conceptuales y teóricos renovadores de las organizaciones públicas (organizaciones y métodos), y aspectos de orden técnico e instrumental (manuales, procedimientos y formularios), hasta procesos de capacitación y perfeccionamiento de funcionarios⁵.

Los lectores se encontrarán entonces con un gran abanico de experiencias, procesos y dinámicas a través de los cuales se han desarrollado las líneas temáticas aquí indicadas. Si bien, muchos de los capítulos parten de un mismo punto, esto es, de los aportes que la Escuela ha hecho en materia de formación, educación y extensión en sus más de seis décadas de vida institucional, algunos autores y autoras consideraron pertinente establecer puntos de discusión y reflexión que desbordaban el objetivo central del libro. Ello, una vez más, da cuenta de la vigencia que la ESAP posee como universidad del Estado (lema más que justificado de la Escuela en sus años iniciales) y del referente en la construcción del saber y ciencia de la administración pública en Colombia.

En ese sentido, el libro está organizado, en primer lugar, sobre la base de la especificidad y cercanía

que cada línea temática posee con el campo de saber de la administración pública, y en segundo lugar, respecto al interés que dichas líneas han representado para la institución a través de las investigaciones y publicaciones. Como prelude a las líneas, el capítulo primero hace una presentación sobre el desarrollo de la investigación en administración pública en el país, que tiene como un primer referente a la obra de Florentino González, a mediados del siglo XIX, y que se extiende hasta la creación y consolidación de la ESAP en 1958. El primer bloque, compuesto por los capítulos 2 a 9, corresponde a aquellas líneas que han sido objeto clásico, perdurable y de mayor especificidad en el estudio de la ciencia de la administración pública, tanto a nivel disciplinar como en su reflejo en los planes curriculares y procesos de investigación en la ESAP. Estos capítulos dan cuenta de lo que podríamos referir como el núcleo del estudio de la administración pública, como por ejemplo, el corpus teórico, conceptual y metodológico de la disciplina —el *pensamiento administrativo público*—, las áreas prácticas de intervención, regulación y acción —las *organizaciones públicas*, la *función pública*, la relación entre *derecho y administración pública*, las *políticas públicas* y la *descentralización territorial*—, finalizando con una acercamiento al problema de la *eticidad* en el ejercicio profesional de la administración pública y en el servicio público.

Un segundo bloque de capítulos, entre el 10 y el 15, trata sobre aquellas líneas temáticas de segunda generación en la ESAP, es decir, aquellas que emergieron en las décadas de los ochenta y noventa, en respuesta a mandatos de acción específicos, tanto por parte de Presidencia de la República, como por el desarrollo y amplitud del campo de saber. En primer lugar, están los casos

⁵ En el primer capítulo de este libro se pueden apreciar algunas carátulas de esta publicación.

de los derechos humanos, a través del Instituto de Derechos Humanos Guillermo Cano Isaza, y del campo de las relaciones internacionales, adscrito al Instituto de Estudios Internacionales Alberto Lleras Camargo, ambos creados por el Decreto 674 de 1987⁶. En segundo lugar, están aquellas temáticas, como economía pública y finanzas públicas, que comenzaron a especificarse y diferenciarse tanto al interior de la administración pública (y las ciencias sociales) como en las acciones estatales, y los servicios públicos, los cuales comenzaron a ser parte de la nueva agenda pública tras el proceso constituyente de 1991.

El libro cierra con temáticas transversales y emergentes que han hecho parte de los procesos formativos y de investigación en la Escuela. Los capítulos 16 a 18 responden al desarrollo y avance que han tenido las matemáticas y los métodos cuantitativos; a la inclusión del género como una categoría de estudio, reflexión y problemática referida al estado práctico y teórico de la administración pública; y para cerrar, a los avances que en materia de innovación y desarrollo digital en el sector público ha hecho la ESAP. Estas temáticas refieren no solamente a agendas contemporáneas de preocupación e investigación en el campo disciplinar, sino también a miradas críticas sobre la forma de abordar y entender una ciencia en construcción y ampliación constante. Son, igualmente, problemas transversales y cotidianos, que en las últimas décadas han recibido mayor atención por parte de la comunidad académica y que se expresan con mayor énfasis en los cambios curriculares, las agendas de investigación y los aportes en materia de

asesoría y consultoría en las entidades territoriales y sectoriales del Estado colombiano.

El libro que los y las lectoras tienen en sus manos es una iniciativa institucional que surge del interés por demostrar y dar a conocer los diversos aportes, retos y desafíos que la ESAP, en sus más de seis décadas de existencia, le ha brindado al país, a los territorios y a la ciudadanía por medio de educación formal, en pregrado y posgrado, pero sobre todo, a partir de las diversas trayectorias de investigación que nacieron bajo iniciativas propias y/o colectivas, por el estímulo coyuntural, personal y/o de grupos especializados, las cuales se fueron formando al abrigo de cambios curriculares, administrativos y en el marco de políticas institucionales de formación, investigación y extensión.

Con este objetivo, se convocó a los y las diferentes autoras, quienes generosamente aceptaron y se vincularon a dicho proyecto. Entre el cúmulo de intereses que se buscaba reunir, y que esperamos se hayan materializado en cada uno de los capítulos, estaba primeramente el dar cuenta de una memoria institucional en el área de investigaciones, a partir de una serie de líneas temáticas previamente definidas, las cuales responden a los espacios de saber y práctica que a la ESAP le competen por la titularidad del saber administrativo público que tiene en el país. En segundo lugar, se trata de dar a conocer, en cada una de estas líneas, las trayectorias, desafíos, oportunidades y brechas aún presentes al interior de la Escuela, pero también en el país y en la disciplina. Aun cuando esto no se perciba, esperamos dejar inquietudes y puntos de partida, desde los cuales inquirir y ahondar en cada una

⁶ Ver: Diego Younes Moreno, *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano: Apuntes para la historia de la ESAP* (Escuela Superior de Administración Pública, Tercera edición, 2023), 69–70.

de las temáticas propuestas en esta publicación. Finalmente, como tercer punto, poder presentar de manera sucinta, clara y sintética un material de conocimiento generalizado para todo público, hace parte de las pretensiones que el presente libro ofrece y espera haber cumplido.

Confiamos en que este libro servirá de punto de inflexión para reconstruir y proponer nuevas lecturas sobre el aporte que la ESAP, en sus casi siete décadas de vida institucional, ha realizado a las transformaciones del Estado, a la formación de

profesionales capacitados para el ejercicio complejo de la administración de lo público y al desarrollo de tendencias, perspectivas y debates en torno a la disciplina en el país. Los frutos de este trabajo colectivo de los y las autoras y del apoyo que recibió por parte de las diversas áreas que convergieron en su desarrollo propician un estímulo para conocer y (re)conocer quiénes y de qué manera han aportado, desde diferentes áreas, campos de saber, estrategias y coyunturas específicas, a la construcción y consolidación del Estado colombiano desde, por lo menos, la segunda mitad del último siglo.

JORGE IVÁN MARÍN TABORDA
ANDRÉS FELIPE CASTILLO RAMOS
Bogotá D.C., marzo de 2026

Bibliografía

- Saint-Martin, Denis. “Experticia”. En *Diccionario de políticas públicas*, Jorge Iván Cuervo, Jean-François Jolly & David Soto Uribe (Editores). Universidad Externado de Colombia, Segunda edición, 2016.
- Younes Moreno, Diego. *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano: Apuntes para la historia de la ESAP*. Escuela Superior de Administración Pública, Tercera edición, 2023.
- Zorro, Carlos (Editor). *La investigación en administración pública hoy: casos exitosos*. Escuela Superior de Administración Pública, 1998.

La investigación en la ESAP: trayectorias y contingencias

JORGE IVÁN MARÍN TABORDA¹
ANDRÉS FELIPE CASTILLO RAMOS²

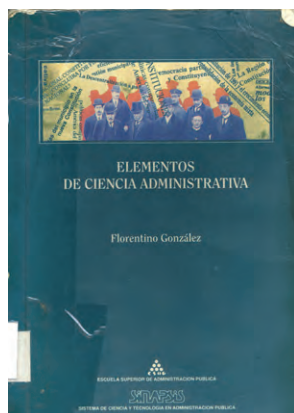
El interés por el conocimiento o el saber administrativo público en el contexto y en la vida intelectual y política de Colombia es relativamente de vieja data, si tenemos en cuenta que al comienzo del establecimiento del orden republicano fue uno de los asuntos más relevantes para los sectores de la élite, encargados de dirigir los destinos del país en sus primeros años de vida independiente. Efectivamente, la administración de lo público fue una de las prioridades que se trazaron los gobernantes políticos para encausar adecuadamente, el destino promisorio de la naciente república. Sin embargo, la inestabilidad política y el desorden generado por tantos años de lucha por la Independencia, y posteriormente, por los avatares que se vivieron a lo largo del “experimento gran colombiano”, dejaron entre los diferentes sectores políticos, la necesidad de explorar novedosas ideas y herramientas políticas, con el fin de establecer un nuevo orden constitucional y jurídico, y a su

vez, introducir renovadoras instituciones estatales, y una nueva modalidad de servidores públicos, más acorde con los requerimientos y exigencias de una nueva ciudadanía republicana.

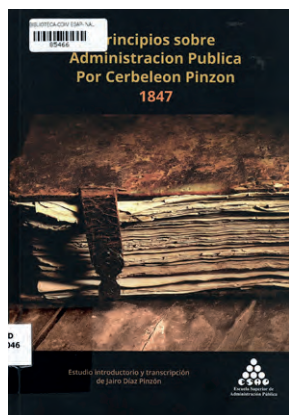
Enfrentados a esta colosal tarea, los gobiernos de la primera mitad del siglo XIX, dirigieron sus esfuerzos a impulsar el proyecto educativo, y especialmente, a la creación de universidades encaminadas a la formación de las nuevas generaciones en programas y cátedras orientadas por las más recientes y revolucionarias corrientes de pensamiento. Estos centros de educación superior, lo mismo que los espacios de sociabilidad política y la prensa, fueron considerados lugares privilegiados para el debate ideológico y la circulación de novedosas tendencias teóricas y filosóficas. En este contexto, no es extraño, entonces, que se le encargara a destacados y experimentados dirigentes políticos que habían desempeñado altos cargos

¹ Profesor de carrera – ESAP Sede Central
Doctor en Historia y Estudios Humanísticos

² Administrador público e historiador



Florentino González, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Bogotá, ESAP, 1994, Libro



Cerbeleon Pinzón, *Principios sobre Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 2017, Libro.

del Estado, y/o intelectuales y académicos, la exploración de nuevos campos de saber para ser implementados en la joven república.

De acuerdo con lo anterior, se presentó de manera oportuna en 1826, el que es posible considerar como el primer proyecto de educación o de instrucción pública de la era republicana, la *Ley y reglamentos orgánicos de la enseñanza pública en Colombia en el año de 1826*, ley sancionada el 3 de octubre por el vicepresidente Francisco de Paula Santander. En este proyecto se propuso la creación de la Universidad Central en Bogotá, y se presentaron los detalles para la instauración de cinco planes o programas: Literatura y bellas artes, Filosofía y Ciencias Naturales, Jurisprudencia, Medicina y Teología. Para dar comienzo a este importantísimo proyecto republicano, en diciembre del mismo año se inauguró en los edificios de los antiguos Colegios de San Bartolomé y del Rosario, el sitio donde debería funcionar la Universidad, y a comienzos de 1827 se establecieron las 22 cátedras y los encargados de impartirlas. Una de estas cátedras, *Derecho público político, constitución y ciencia administrativa*, daría comienzo a la enseñanza de la ciencia administrativa; para impartir el curso se recomendó —entre otros autores clásicos como Constant, Montesquieu, Mably, Tracy y Fritot— “consultar la obra de Bonnin y la de Poiriez sobre legislación administrativa”³. De la misma manera,

otro de los cursos que resultaban particularmente novedosos en este programa era la enseñanza de la economía política, para lo cual se recomendaba la lectura de la obra clásica de Juan Bautista Say⁴.

Una década después de expedida la *Ley orgánica de instrucción pública*, en 1837 se le encargó a don Florentino González impartir la cátedra de ciencia administrativa en el programa de Jurisprudencia, ocasión que aprovechó para escribir su extraordinario trabajo titulado *Elementos de ciencia administrativa* al cual agregó como subtítulo *Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado Republicano*⁵. En el prólogo del libro, Florentino reconoce que sus ideas se basaron en la obra del francés Charles-Jean Bonnin, pionero de la “ciencia administrativa pública en el sentido moderno” y, de manera complementaria, como lo precisa González, en “la obra preciosa de Mr. De Tocqueville”⁶. En este tratado publicado en 1840, don Florentino también en el Prólogo acierta a decir lo, siguiente: el libro de los *Elementos de ciencia administrativa*,

se puede consultar en: Miguel Malagón Pinzón, *Historia de la formación y de la enseñanza de la ciencia administrativa y del derecho administrativo en Colombia (1826-1939)* (Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, 2019), 51-57.

3 Ver: Congreso de la República de Colombia, *Ley y reglamentos orgánicos de la Enseñanza Pública en Colombia acordados en el año de 1826* (Imprenta de Manuel María Viller-Calderón, 1826), <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/2181/>, Artículo 169, 72-73; sobre los aportes y la obra de Charles-Jean Bonnin, se puede consultar la detallada y exhaustiva investigación de: Omar Guerrero, “Estudio Introductorio”, en *Principios de administración pública*, de Charles-Jean Bonnin (Fondo de Cultura Económica, 2017), 17-162; sobre Louis François Portiez, *La legislación Administrativa de 1802*,

4 Congreso de la República de Colombia, *Ley y reglamentos orgánicos...*, Artículo 171, 73.

5 Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano*, (Imprenta de J. A Cualla, 1840). https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/73666

6 Ver: González, “Prólogo”, *Elementos de...*, 2; y en: Omar Guerrero Orozco, “Estudio introductorio”, en *Elementos de ciencia administrativa*, de Florentino González (Escuela Superior de Administración Pública, 1994); “Charles-Jean Bonnin en el siglo XXI”, *Cuadernos del INAP (CUINAP)* 1, n.º. 17 (2020): 36; Martín Alonso Pinzón, *Florentino González: Jurisconsulto y Hacendista* (Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2009), 115-51.

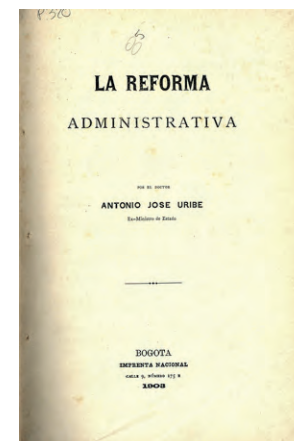
[es] “un libro que trata de una ciencia desconocida en América, i de una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices, este libro es de una grande utilidad, aunque no dé más que bases para discurrir. El despierta ciertas ideas, que desarrollándose por los talentos superiores, tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social”⁷. Efectivamente, como lo pronosticaba en su momento don Florentino González, la Administración Pública le correspondería un papel preponderante en el mejoramiento y avance del Estado y de las sociedades contemporáneas.

Según Omar Guerrero, el gran mérito de la obra de Florentino González es haber realizado la primera publicación en el idioma castellano sobre administración pública en Iberoamérica⁸. En síntesis, tanto la *Ley orgánica de enseñanza pública de 1826*, como la publicación en 1840 de los *Elementos de ciencia administrativa*, constituyen el comienzo de la enseñanza, investigación y divulgación de la ciencia administrativa pública moderna en nuestro país.

En los años sucesivos la enseñanza de la ciencia administrativa ligada a la divulgación de sus publicaciones, tuvo un significativo impacto en la formación de las nuevas generaciones de abogados. De esta manera, surgieron núcleos de reflexión y debate e individuos que se ocuparon de continuar cultivando el avance del conocimiento de la disciplina de la administración pública. Según un destacado y sugestivo estudio del profesor Alejandro Lozano, después del importante aporte de Florentino González, apareció publicado en 1847,

Principios sobre administración pública de Cerbeleón Pinzón; en 1903 *La reforma administrativa* de Antonio José Uribe; y, en 1922 *Elementos de administración pública* de José Vanegas⁹. De todos estos aportes fundamentales, en la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del XX, la obra que tuvo mayores alcances fue la de Cerbeleón Pinzón¹⁰.

Finalmente, en esta brevísima presentación es importante considerar que la trascendencia del saber administrativo público como disciplina, no se restringió solamente al estudio, la enseñanza o a la reflexión de una ciencia, sino que en algunos momentos fue considerada por políticos y gobiernos reformadores, como una fórmula y/o herramienta importante para la solución de los problemas concretos del país. Entre esos problemas, quisiéramos mencionar dos de larga duración, y que de alguna manera aún persisten, pero que han procurado solucionarse a partir de reformas del Estado y en particular, del mejoramiento y cambios en la administración pública desde finales del siglo XIX y la primera mitad del XX. Nos referimos primero, como lo denominará en sus escritos José María Quijano Wallis la “empleomanía” o la



Antonio José Uribe, *La Reforma Administrativa*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1903



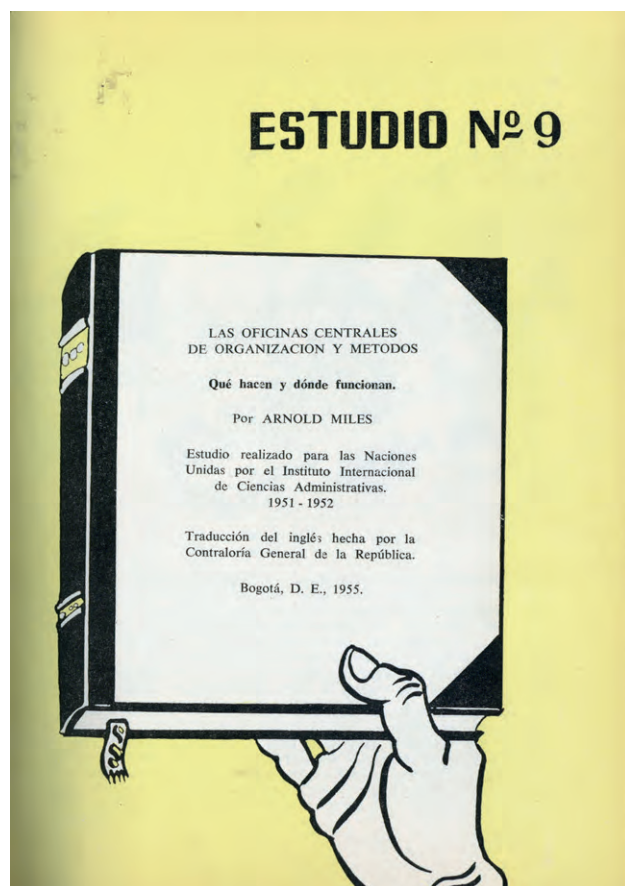
André Bertrand, *Las tecnicas del trabajo gubernamental en el Estado Moderno*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1954

7 González, *Elementos de...*, 5; citado también en: Guerrero Orozco, “Estudio Introductorio”, 21-22 (cursivas en el original).

8 Guerrero Orozco, “Estudio Introductorio”, 20-37.

9 Alejandro Lozano Ayala, “Apuntes sobre cuatro tratadistas colombianos del fenómeno administrativo público”, *Revista Polémica*, n.º. 1 (2002): 62-83.

10 Ver: Miguel Malagón Pinzón y Ana María Otero-Cleves, “Cerbeleón Pinzón y los principios de la administración pública”, en *Tratados y manuales jurídicos del periodo radical. Análisis de la segunda mitad del siglo XIX colombiano* (Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 2015); Jairo Díaz Pinzón, “Cerbeleón Pinzón y los principios sobre administración pública. Estudio introductorio”, en *Principios sobre administración pública*, de Cerbeleón Pinzón (Escuela Superior de Administración Pública, 2016).



Arnold Miles, *Las oficinas centrales de organización y métodos*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1955

competencia por los puestos públicos¹¹, y segundo, en algunos casos derivado de lo anterior, los conflictos y la inestabilidad política que, prácticamente, se prolonga hasta el Frente Nacional, y quizás, más allá.

En un interesante análisis sobre los cambios y la trayectoria histórica de la administración pública colombiana, el profesor Pablo Sanabria Pulido nos habla de tres coyunturas críticas en el proceso de modernización y reformas del Estado. La primera que va de la Constitución de 1886 hasta mediados del siglo XX, la segunda que está enmarcada en el Frente Nacional, y que va de 1957 a 1968. Y la tercera, que va de finales de los años ochenta y que tiene uno de sus puntos culminantes con la Constitución de 1991, pero que además, como bien lo sintetiza Sanabria, actualmente ha generado en la administración pública, “importantes esfuerzos implementadores, orientados a definir y consolidar un nuevo modelo de empleo público, a modernizar la gestión pública por medio de tecnologías de la información, enfocados de forma consistente en el servicio al ciudadano, en mejorar la transparencia y en resaltar la valoración del servidor público”¹². Para finalizar, volviendo sobre las coyunturas críticas que hemos citado, queremos resaltar la segunda, en cuyo marco surgió la Escuela Superior de Administración Pública–ESAP.

Lo cierto es que, aún en el presente, después de más de doscientos años de vida independiente, es incuestionable la importancia, trascendencia y confianza que varios sectores sociales y políticos le asignan a lo que es posible lograr a través de las reformas del Estado y la administración pública. En otras palabras, la búsqueda de la consolidación del Estado, la estabilidad política, la superación de las diferentes crisis estructurales de la economía, o la solución de problemáticas tan complejas como el conflicto interno, o el enfrentamiento de fenómenos sociales, económicos o políticos tan

¹¹ Charles W. Bergquist, *Café y conflicto en Colombia 1886–1910: la guerra de los mil días*, (Banco de la República, El Ancora Editores, Segunda edición, 1999), 29–35; y, sobre este debate de la “empleomanía” y la economía política, también se puede consultar: Cristina Rojas, *Civilización y violencia: la búsqueda de la identidad en la Colombia del siglo XIX* (Grupo Editorial Norma, 2001), 117–20.

¹² Pablo Sanabria Pulido, “Cambio en políticas públicas y reforma del Estado: coyunturas críticas y construcción de capacidad institucional en la administración pública colombiana (1830–2018)”, en *El estado del Estado: trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*, Pedro Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores) (Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidad EAFIT, 2023), 92–97.

devastadores como el narcotráfico, o inclusive, tan perdurables como la corrupción, se ha recurrido a fórmulas de solución que se encuentran de una u otra manera, en las múltiples posibilidades que puede brindar una eficiente gestión y ejecución de la ciencia administrativa pública.

1. La investigación en administración pública y la creación de la Escuela Superior de Administración Pública: desarrollo normativo y evolución institucional

Con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP de aquí en adelante) en noviembre de 1958 se marca tanto un punto de llegada, como de partida, con relación al estudio e investigación sobre la administración pública en el país, el cual ya hemos trazado en las páginas anteriores y que de acuerdo con Miguel Malagón reabre, la igualmente larga trayectoria de enseñanza de la ciencia administrativa, hasta ese momento opacada por la preeminencia que desde inicios del siglo XX poseía el derecho administrativo¹³. Este proceso a su vez coincidía con los proyectos de reforma administrativa del Estado por los que pasaba Colombia y América Latina, desde por lo menos el inicio de la década (1950), y que en el país se habían materializado en diferentes procesos de asesoramiento y preparación como lo fueron: la Misión del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF, hoy Banco Mundial) de 1950 y la Misión de Reforma a la Administración Pública de 1952, ambas dirigidas por el experto canadiense Lauchlin Currie, bajo los Gobiernos conservadores de Mariano Ospina Pérez, Laureano Gómez y Roberto Urdaneta Arbeláez. En 1954 el Gobierno militar del teniente general Gustavo Rojas Pinilla creó una Comisión Nacional para la Reforma a la Administración Pública, que contó con la asesoría de una Misión de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en cabeza del experto francés Maurice Chailloux-Dantel¹⁴.

¹³ Malagón Pinzón, *Historia de la formación ...*, 336-37.

¹⁴ Edgar González Salas y Oscar David Saidiza, *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública y su contexto* (Escuela Superior de Administración Pública, 2018), 66-68; Santiago Leyva, “Las reformas a la administración pública en



Figura 1.1. Alberto Lleras Camargo junto a Guillermo Nannetti Concha y Alberto Hernández Mora

Fuente *Revista Administración & Desarrollo*, No. 01



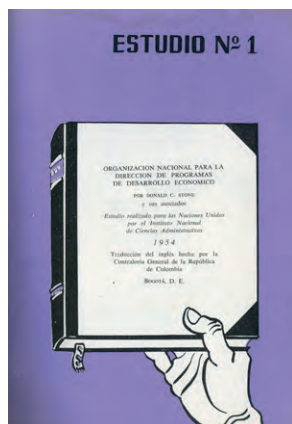
Figura 1.2. Alberto Lleras Camargo y Camilo Torres Restrepo en la inauguración de la ESAP

Fuente *Revista Administración & Desarrollo*, No. 01



Figura 1.3. Inauguración de la ESAP el 29 de Marzo de 1962

Fuente *Revista Administración & Desarrollo*, No. 01



Donald C. Stone, *Organización nacional para la Dirección de Programas de Desarrollo Económico*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1954

Bajo este ambiente se retomarán las bases tendientes a la modernización estatal e institucional, y entre su corolario de acciones estará la propuesta de creación, ya sea, de una facultad o universidad destinada a la profesionalización, capacitación e *investigación* sobre los diversos temas que requería el Estado y sus funcionarios. Objetivo que, por demás, terminaría por instituirse en el mandato jurídico que dio vida institucional a la ESAP el 25 de noviembre de 1958 mediante la Ley 19 “*Sobre reforma administrativa*”¹⁵ y que se organizó a través del Decreto 350 del 12 de febrero de 1960 en el cual se establecían sus principales tareas y actividades,

Artículo segundo. La Escuela Superior de Administración Pública tendrá 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 que requieran los servicios del Estado¹⁶.

En estricto sentido, es por medio de este mandato legal que la ESAP reglamenta la investigación como una de sus actividades misionales y centrales para el desarrollo político, social e institucional

del Estado y la administración pública en el país, y la cual se mantendrá a lo largo de sus distintas modificaciones orgánicas en dependencias específicas, algunas con mayor o menor incidencia, desde las cuales se fijarán los derroteros, perspectivas y definiciones en materia de investigación básica, formativa y aplicada, así como los mecanismos de divulgación y difusión de los avances que en materia de ciencia y tecnología administrativa pública se han producido en estos más de sesenta años de actividad investigativa al interior de la ESAP.

Para dar cuenta de la evolución que en materia de investigación ha tenido la ESAP, con relación al desarrollo normativo e institucional que le ha dado soporte, hemos establecido cuatro etapas, a saber, una primera que cubija el periodo de organización de la Escuela al inicio de los años 60, su primera reorganización en 1968 y la creación del Centro de Investigaciones y Divulgación (CIDI); una segunda etapa, inicia con la reestructuración y creación del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CINAP) en 1978 y que se extiende hasta 1995 en el que se establece el Instituto de Investigaciones como parte de la Subdirección Académica, proceso que marca un cambio con las estructuras precedentes, al vincularse directamente con el área académica misional, esta es la tercera etapa. Como último punto, nos ocupamos de los cambios sucedidos, en lo que va del siglo XXI, específicamente lo que atañe a la Facultad de Investigaciones y la Subdirección Nacional de Investigaciones, dependencia actual, resultado de la reestructuración realizada mediante el Decreto 164 del 2021¹⁷.

Colombia entre 1957 y 1980: una trayectoria de modernización sin burocratismo”, en *El estado del Estado: trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*, Pedro Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores) (Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidad EAFIT, 2023), 103-5; Gabriel Betancur Mejía, *Prehistoria de la ESAP* (Escuela Superior de Administración Pública, 2001).

15 Congreso de la República de Colombia, Ley 19 del 25 de noviembre de 1959, “Sobre reforma administrativa”, *Diario Oficial* n.º 29.835, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>

16 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 350 del 12 de febrero de 1960, “Por el cual se organiza la Escuela Superior de Administración Pública”, *Diario Oficial* n.º 30.166, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1796412> (cursivas nuestras).

17 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 del 16 de febrero de 2021, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública”, *Diario Oficial*

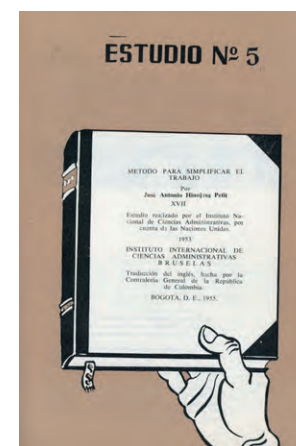
1.1. Los primeros años: los institutos especializados y el Centro de Investigaciones y Divulgación (1960 – 1978)

Si bien la ESAP fue creada en 1958 como parte del programa de reforma administrativa que inauguró el Frente Nacional, no fue sino hasta 1961 que realmente entró en funcionamiento, en todas sus áreas. Durante esos primeros dos años el Gobierno creó la Comisión Nacional del Servicio Civil que tenía entre sus principales funciones establecer el proceso de organización y reglamentación de las entidades creadas mediante la Ley 19 y que se tradujo en el ya mencionado Decreto 350 de 1960. Además de las funciones jurídicas y legislativas a las cuales se enfrentó la Comisión, esta contó con el apoyo técnico del experto de las Naciones Unidas, Mario W. Vieira da Cunha. Las recomendaciones que Vieira da Cunha realizó en su informe no solo se destinaron a la parte orgánica y administrativa de la Escuela, también dieron un especial énfasis a la organización del currículo, al papel que debía tener la investigación y las modalidades como podría aplicarse y dirigirse por medio de cursos y seminarios, sino también brindó pautas para el adiestramiento y capacitación de los funcionarios del país¹⁸.

En lo que respecta al papel de la investigación, para el experto internacional, la Escuela debería “desarrollar una actividad de datos que por sus

propósitos, mucho se aproxima a la investigación aplicada o tecnología, o sea, de la investigación puesta al servicio de la solución científica, racional o sistemática de problemas concretos”¹⁹. Para que este propósito se cumpliera Vieira le entregó la facultad de dirección y coordinación a los institutos especializados en los cuales se debían desarrollar las actividades académicas y de formación, estos eran, el Instituto de Administración General, de Administración Social, de Planeamiento Gubernamental y Colombiano de Estudios Internacionales (ver **Figura 1.4**). Al interior de cada instituto, existiría una dependencia encargada de coordinar las actividades de los docentes, que incluía además de la enseñanza y dirección de cursos regulares, la actividad investigativa realizada por éstos o por los estudiantes bajo su dirección. Además de definir esta estructura, definió las modalidades en las que podía desarrollarse:

las actividades de investigación están reunidas en tres grupos. Hay primero, las actividades de investigación que deben ser desarrolladas por los estudiantes postgraduados, bajo la orientación de los profesores de la ESAP y con todas las facilidades de libros, observaciones, medios de transporte y becas. Hay, además las investigaciones que los profesores y asistentes docentes de la Escuela deben desarrollar, contando, también con las facilidades materiales que la Escuela les ofrezca. Finalmente podrá haber otras investigaciones a cargo de personas especialmente invitadas para ello o por acuerdos que la ESAP procurará establecer con otras organizaciones, del país o del extranjero²⁰.



José Antonio Hinojosa, *Método para simplificar el trabajo*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1955

n.º 51.590, http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0164_2021.html

18 Mario W. Vieira da Cunha, *Informes presentados por Mario W. Vieira da Cunha. Experto de Naciones Unidas 1960* (Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1961), 366-87.

19 Vieira da Cunha, *Informes ...*, 295.

20 Vieira da Cunha, *Informes ...*, 72.

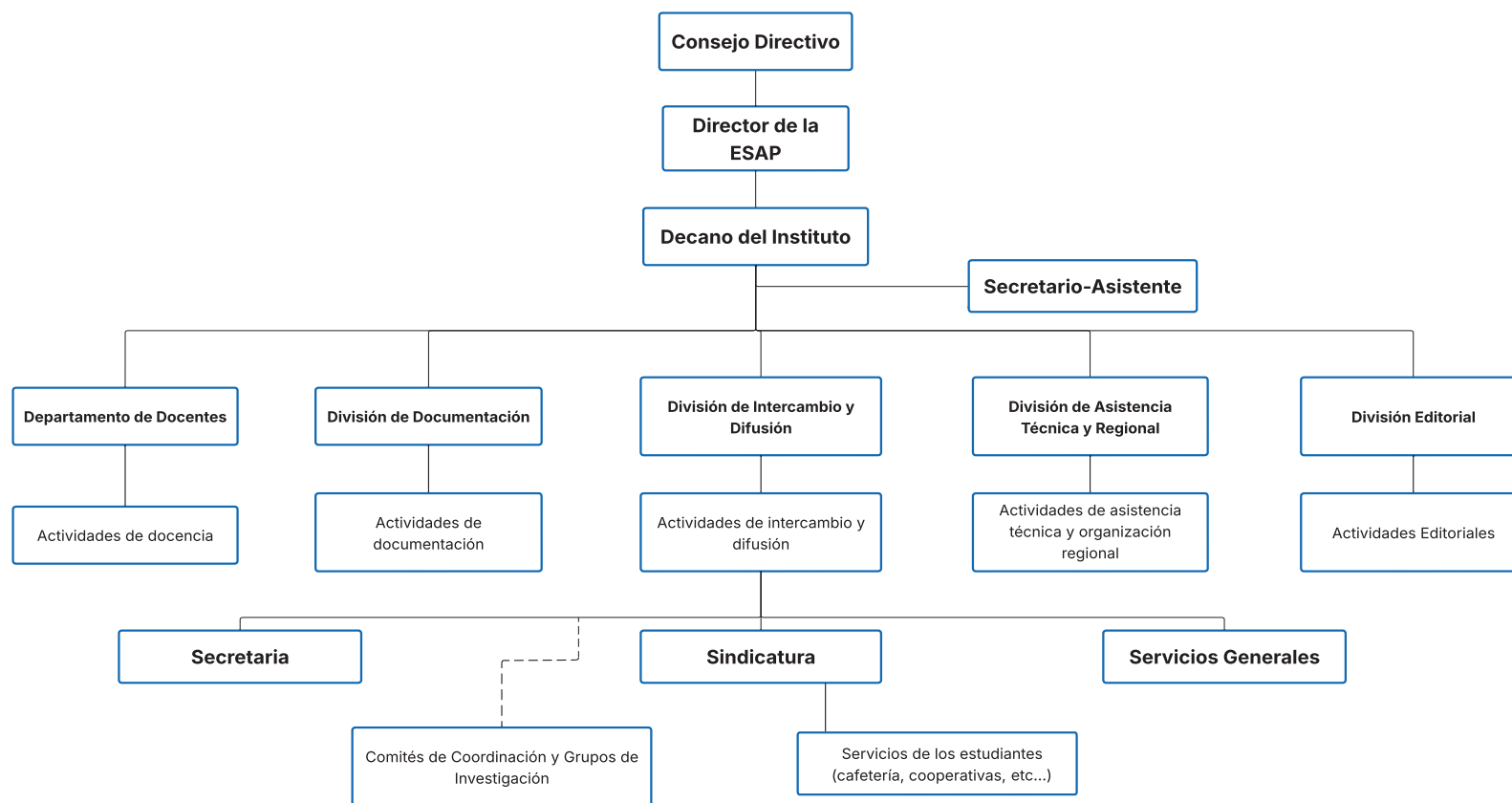


Figura 1.4. Propuesta de organización del Instituto de Administración General (1960).

Fuente: M.W. Vieira da Cunha, *Informes...*, 90.

Las propuestas de Vieira da Cunha fueron asumidas en su mayoría por la breve dirección de Alberto Hernández Mora y profundizadas por el nuevo director, Guillermo Nannetti Concha a partir de 1961, con algunos cambios. En lo que respecta al proceso de investigación este se limitó a la oferta de cursos o seminarios de profundización en temas que se consideraban urgentes y necesarios para el proceso de modernización institucional y administrativo en el cual se encontraba el país. Una de las propuestas que se acogió fue la creación de la

revista *Administración & Desarrollo* como medio de divulgación y difusión de aquellos aportes realizados por profesores y expertos relacionados con la administración pública y la ciencia política; así mismo, tenía el rol de comunicar e informar sobre los avances internos en materia curricular e investigativa²¹. Así mismo, indica el profesor y jurista Diego Younes Moreno, durante la administración Nannetti se llevaron a cabo distintos

21 Ver: revista *Administración & Desarrollo*, Número 01, 1962.

procesos de institucionalización de la investigación por fuera de los marcos establecidos en la propuesta de Vieira da Cunha en 1961, por medio de un centro especializado en la gestión y desarrollo de las investigaciones²². Esta propuesta no llegaría a materializarse hasta 1969 con la creación de la primera unidad relacionada con el desarrollo de la investigación, el Centro de Investigaciones y Divulgación (CIDI).

El CIDI fue creado mediante el Acuerdo 006 de 1969 del Consejo Directivo, que desarrollaba lo establecido en el Decreto 3119 de 1968 en el cual se le asignó las siguientes funciones a la ESAP, en materia de investigaciones,

- g) *Realizar investigaciones y estudios de problemas nacionales de naturaleza administrativa* que permitan el conocimiento de las diferentes situaciones que afronta la Administración Pública y que sirvan como instrumento para el desarrollo de los programas de la Escuela;
- h) *Divulgar el resultado de las investigaciones y estudios que realice y formar un centro de documentación y difusión* de las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública;
- i) Actuar, a solicitud del Gobierno, como *órgano consultivo para estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la Administración Pública*, dentro del ámbito de las investigaciones y estudios;²³.

22 Diego Younes Moreno, *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano. Apuntes para la historia de la ESAP*, (Escuela Superior de Administración Pública, Tercera edición, 2023), 158.

23 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 3119 del 26 de diciembre de 1968. “Por el cual se reorganiza la Escuela Superior de Administración Pública”, *Diario Oficial* n.º 32.690, <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30019015?-fn=document-frame.htm&f=templatess3.o> (cursivas nuestras).

Para el cumplimiento de dichas funciones el CIDI debería desarrollar las siguientes finalidades, “conocer, mediante la aplicación del método científico, los problemas que enfrenta la Administración Pública y la Ciencia Política en el país, y segundo, formar un equipo humano con capacidad, preparación y dedicación, íntimamente integrado entre sí, que se ocupe del análisis, indagación y explicación de las dificultades que se observan para modernizar el Estado colombiano”²⁴. De acuerdo a estos postulados y con el informe presentado por el director Hernán Peñaloza Castro, en este mismo artículo, el CIDI se organizaba de acuerdo a cuatro áreas de acción a través de las cuales se gestionaban los proyectos de investigación y la formación de investigadores, en su mayoría estudiantes, en habilidades y competencias básicas de investigación. Estas áreas eran: Problemas socio-políticos de la administración; Administración económico-financiera; Administración local; y Sistemas administrativos²⁵.

Estas mismas áreas, en lo que refiere a la parte administrativa al interior del CIDI, cumplían la función de agrupar proyectos e investigadores; de igual manera, internamente contaban con una serie de “servicios técnicos” que se encargaban, por un lado, de brindar todo el apoyo en el proceso de suministro de datos y estadísticas, el cual tenía el nombre de “Cálculo y estadística”; y por otro, contaban con “documentación y divulgación”, servicio que se encargaba de prestar el apoyo en materia de localización, registro y tratamiento de la información utilizada por cada uno de los proyectos.

24 Hernán Peñaloza Castro, “La investigación en la Administración Pública y la Ciencia Política”, *Administración & Desarrollo*, n.º 12 (1973): 26.

25 Peñaloza Castro, “La investigación ...”, 27-29.

Esta estructura (ver **Figura 1.5**) permite observar el interés que en los primeros años de gestión de la investigación se le dio a la creación de un sistema en el cual circulara homogénea y certeramente cada uno de los servicios que se necesitaba para adelantar los diferentes proyectos de investigación.

Durante el periodo de existencia del CIDI, cerca de nueve años, la institución avanzó en la consolidación

y formación de un campo especializado de conocimiento, el de la administración pública, a través de lo que sus directivos e investigadores consideraban debía ser la política y metodología de la investigación en una Escuela encargada de la formación y profesionalización del servicio público. De acuerdo con el Informe de Actividades de 1974, entre los criterios generales que guiaban al Centro estaba, “La investigación en la ESAP es

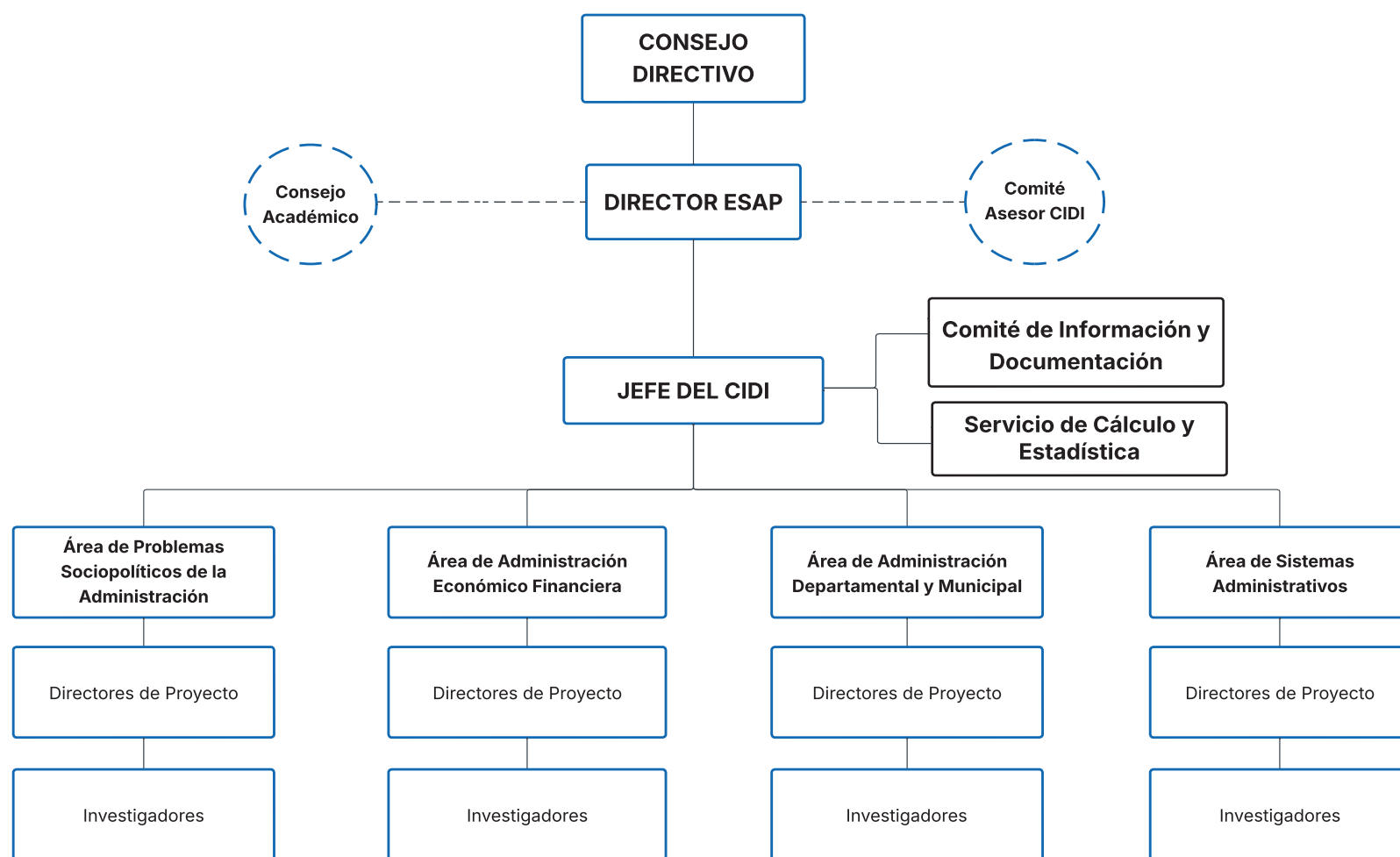


Figura 1.5. Estructura del CIDI (1973).

Fuente: Acuerdo 006 de 1969 del Consejo Directivo de la ESAP; Peñaloza Castro, “La investigación...”, 33; Younes, *La ESAP...*, 158.

esencialmente aplicada, es decir, sus resultados deben dar respuesta a problemas administrativos o políticos de la actividad pública del país”²⁶, en ese sentido, gran parte de las actividades y proyectos investigativos estuvieron dirigidos al desarrollo y formulación de manuales, recomendaciones, informes y demás mecanismos que desde la administración fueran necesarios para completar el proyecto de modernización e institucionalización de la administración pública en el país.

Esta política de investigación aplicada y la creciente relación que fue tomando la ESAP en las discusiones reglamentarias y de reorganización del aparato estatal tendieron a ampliar en la década por venir (los años 80) sus actividades y la forma de organización y estructuración del Centro de Investigaciones, esta vez, incluiría además de la investigación aplicada por medio de proyectos, el desarrollo de asesorías a entidades territoriales y sectoriales, trayendo consigo una nueva etapa para la forma, metodología y horizonte de la investigación en administración pública en el país, pero sobre todo, al interior de la ESAP.

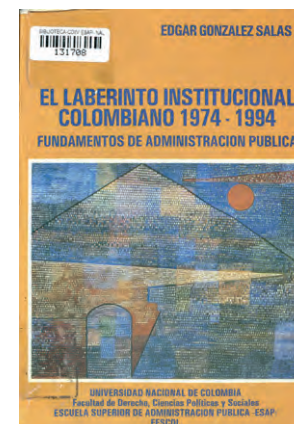
1.2. El Centro de Investigaciones en Administración Pública y sus variantes (1978 – 1995)

En 1978 la Escuela pasa por su segundo proceso de reorganización interna, por medio del Acuerdo 013 del Consejo Directivo, en el que se establece como nueva dependencia encargada del proceso de investigaciones a la Subdirección del Centro

de Investigaciones en Administración Pública (CINAP, por sus últimas siglas)²⁷. Como principales funciones tenía “las de realizar investigaciones y estudios sobre problemas administrativos del Estado Colombiano, y asesorar a los Gobiernos Nacional, Departamental, Municipal y otras entidades territoriales, a nivel central y descentralizado, en el proceso de mejoramiento administrativo”²⁸. En ese sentido, al CINAP no solo se le encargaron las funciones básicas de investigación aplicada y formativa, características del periodo anterior, sino de asesoramiento y consultoría.

Entre las primeras áreas de investigación que definió el CINAP para sus actividades internas estaban: “Estructuras y procesos; Personal; Jurídica; Contabilidad y presupuesto; Control fiscal; Planeación; Adquisiciones y suministros”²⁹, lo cual respondía a ese interés de vincular la Escuela a los procesos de reorganización administrativa de las distintas entidades territoriales y sectoriales del Estado que se venía gestando desde el proceso de Reforma de 1968 del presidente Carlos Lleras Restrepo y que los subsiguientes gobiernos buscaron profundizar y continuar por medio de estudios y proyectos centrados en la dinámica y funcionamiento administrativo del Estado.

Como parte de la organización interna del CINAP y tendiente al cumplimiento de sus funciones se estableció la estructura interna a partir de las actividades y metodologías sobre las cuales se orientaba (ver **Figura 1.6**). En ese sentido, se definieron los



Edgar González Salas, *El laberinto institucional colombiano 1974 - 1994. Fundamentos de administración pública*. Bogotá, UNAL, ESAP, FESCOL, 1997, Libro

²⁶ Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], *Informe de Labores Agosto 1970–junio de 1974* (1974), 54.

²⁷ Younes Moreno, *La ESAP ...*, 69.

²⁸ Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], “Informe de Actividades de la ESAP 1978–1979”, *Administración & Desarrollo*, n.º 18 (1979): 186.

²⁹ Younes Moreno, *La ESAP ...*, 160–61.

estudios de desarrollo (asesorías), los estudios de evaluación y los estudios de investigación básica como frentes de acción. La primera de estas tenía el propósito de “diseño, producción de instrumentos, procedimientos y manuales, encaminados a modernizar y racionalizar el manejo y la ejecución de los programas institucionales”, en las siguientes áreas, “manejo de los recursos básicos de cualquier institución como son los humanos (área de Personal), Financiera (área Contable, Presupuestal y Financiera), Físicos y Materiales (área de Materiales), organizacionales (estructuras y sistemas de recuperación de la información)”³⁰. Esta actividad se resume, a grandes rasgos, en los procesos de asesoría técnica que la ESAP tenía como mandato legal y que a partir de su institucionalización en 1978 desarrolla en los diferentes ámbitos de la administración pública del país.

En lo que respecta al segundo campo de acción del CINAP, los estudios de evaluación, estos responden a aquellos encargos realizados por las diferentes instancias del Estado (entidades territoriales y sectoriales), que tenían como objetivo principal, “lograr la adecuación y modernización del aparato administrativo público en sus niveles nacional, regional y local y en sus sectores central y descentralizado, así como también la reforma de la administración regional y local, orientada a las estrategias gubernamentales de autonomía regional”³¹. Lo que se buscaba a través de estos proyectos eran proporcionar a las entidades territoriales proyectos y soluciones encaminadas a la racionalización administrativa y la operativización

de sus funciones, en el marco de los nacientes proyectos de descentralización.

Finalmente, el campo de estudios de investigación básica tenía el propósito principal de alimentar los procesos de investigación a partir de los cuales se desarrollaban los distintos proyectos de asesoría, consultoría y/o diagnóstico de la realidad administrativa, política, social y económica del país. Las áreas en las que estaba subdividida esta actividad eran “Área Sociopolítica; Área de función pública; Área de Racionalización Administrativa” y entre los estudios que para 1984 se estaban desarrollando se encontraban, “Examen de la estructura y procesos de la organización burocrática y del Estado Colombiano [...] Historia de la Administración Pública Colombiana [...] Análisis de las Relaciones Laborales en la Administración Pública”³². De acuerdo en lo expuesto, en el Informe de Gestión “1982 – 1986. Cuatro años de gestión” la actividad del CINAP, por medio de proyectos de investigación básica (tradicional) tenían el objetivo principal de “ubicar el proceso investigativo como respuesta a la dinámica del Estado y de la Administración Pública, como elemento de proyección de la ESAP y como área metodológica y de desarrollo del conocimiento”³³.

Junto a esta distribución por campos de actividad y áreas, el CINAP contaba con el Centro de Documentación y Asistencia, espacio que buscaba servir de soporte humano, administrativo y de información producida, organizada y dispuesta para los investigadores vinculados, como para todos aquellos interesados en conocer y acceder

³⁰ Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP, *Antecedentes, metodología, proyecciones* (Escuela Superior de Administración Pública, 1984), 41-42.

³¹ CINAP, *Antecedentes, ..., 70*.

³² CINAP, *Antecedentes, ..., 74*.

³³ Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], *1982–1986. Cuatro años de gestión* (1986), 81.

a los productos y procesos adelantados en esta materia en la institución. De esta manera, lo que se buscaba por medio de dicha organización interna era proporcionarle al Estado y sus instituciones, un escenario lo suficientemente capacitado a través

del cual se diera solución o alternativas de solución a las diferentes problemáticas político-administrativas del país, como de otras diversas índoles, que igualmente incidían en el funcionamiento del Estado y sus instituciones.

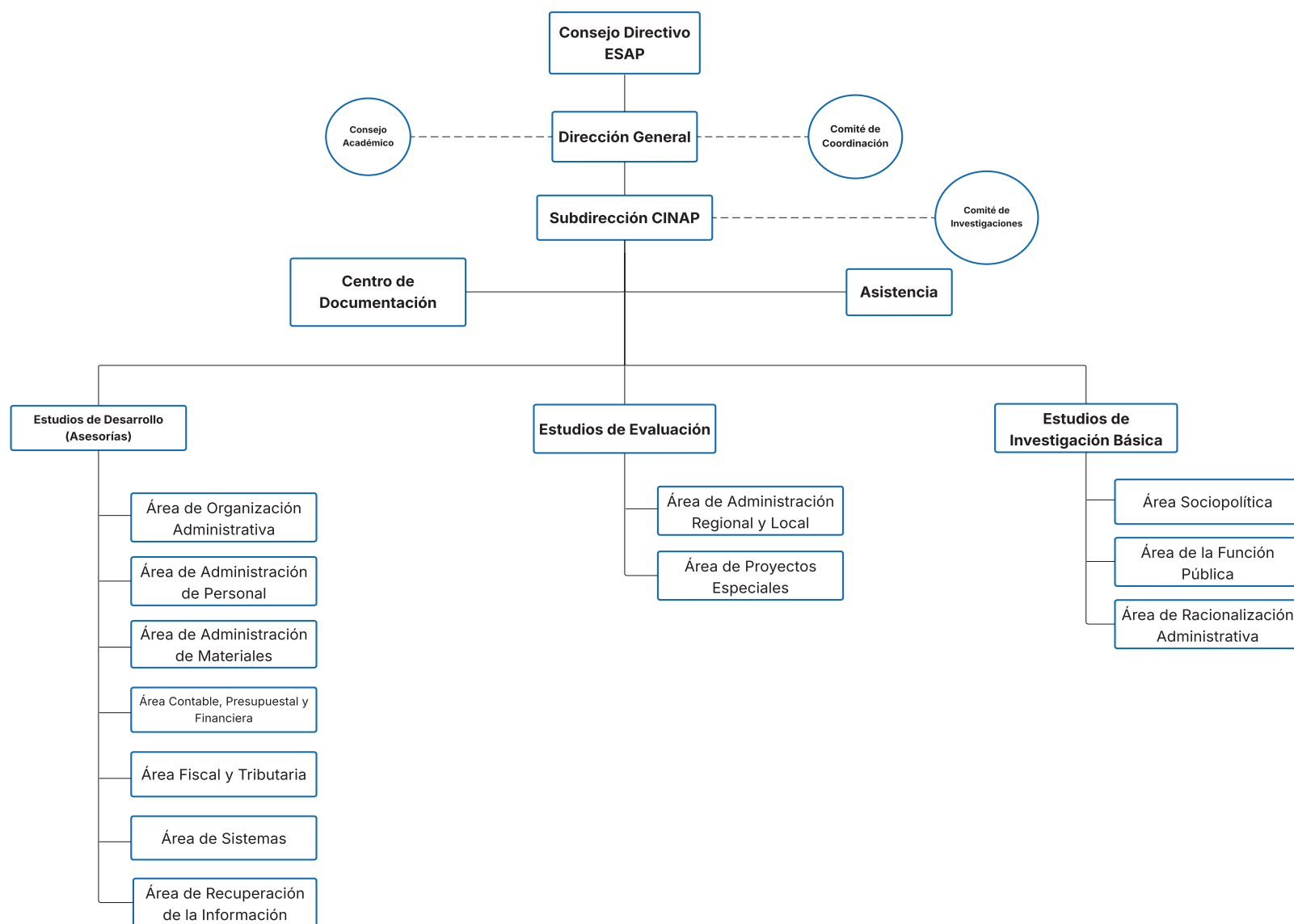


Figura 1.6. Estructura del CINAP (1984).

Fuente: Acuerdo 013 de 1978 del Consejo Directivo de la ESAP; CINAP, *Antecedentes ...*, 39.

A partir de 1987 el CINAP cambia a Subdirección de Investigaciones en Administración Pública (SINAP), como resultado de un proceso de reorganización interna expresado en el Acuerdo 007 del Consejo Directivo y reglamentado en el Decreto 674 del 13 de abril de 1987³⁴, que entre su gran variedad de funciones posee,

“Artículo 22°. SUBDIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La Subdirección de Investigaciones en Administración Pública cumplirá las siguientes funciones:

[...] 2. *Planear, organizar, ejecutar y controlar el desarrollo de los diferentes programas de investigación y estudio de problemas generales o específicos de la administración pública.*

3. *Realizar investigaciones de los problemas de naturaleza administrativa a nivel nacional, regional y local, que permitan el conocimiento de las diferentes situaciones que afronta la administración pública y que sirvan como instrumento para el desarrollo de los programas de la Escuela.*

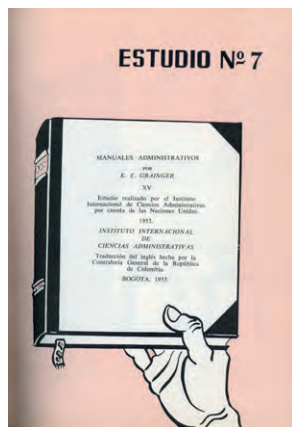
4. *Prestar la asesoría que requieran los CREAP para el adecuado cumplimiento de sus funciones.*

5. *Divulgar el resultado de las investigaciones y asesorías que realice la Subdirección*”³⁵.

De acuerdo con diagnósticos y descripciones posteriores, sobre el proceso de investigaciones al interior de la Escuela, se coincide en identificar

a esta época como un momento de desarrollo y gestión orgánica de la investigación por medio de planes, programas y proyectos; de avances en materia de integración entre las diferentes instancias académicas, administrativas y misionales de la Escuela; de fortalecimiento de los procesos de documentación, seguimiento y organización de la información sobre investigaciones en el campo; así mismo, se destaca el proceso de consolidación del Sistema de Ciencia y Tecnología en Administración Pública, Sinapsis, en 1992; y finalmente, por el acercamiento entre Estado, universidad y sociedad civil por medio de la creación de los Centros Regionales de Administración Pública —CREAP—, anteriormente Consultorio Administrativo Municipal —CAM—³⁶.

Como aspecto principal de organización y gestión de la investigación, que marca un cambio en la forma como se venían desarrollando anteriormente, es el de establecer un Sistema de Ciencia y Tecnología en Administración Pública organizado mediante planes de gestión, los cuales son: a) gestión de investigaciones, “integrado por tres programas, los cuales corresponden a las tres líneas temáticas [...] procesos de modernización y democratización de la administración pública; modernización y gobernabilidad; relaciones internacionales”; b) gestión en asesoría y consultoría a nivel territorial y a entidades sectoriales; c) gestión en difusión y divulgación; d) gestión en desarrollo institucional. En lo relacionado con las instancias de dirección y coordinación del Sistema de Investigaciones se establecen,



K.E. Grainger, *Manuales administrativos*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1955

34 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 674 del 13 de abril de 1987. “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 07 de 1987, expedido por el Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—.”, *Diario Oficial* n.º 37.849, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1144797>

35 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 674 del 13 de abril de 1987. “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 07...” (cursivas agregadas).

36 Instituto de Investigaciones, *Política Institucional de la Investigación en la Escuela Superior de Administración Pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 2002), 21-22.

“en primer lugar, el Comité de investigaciones presidido por el Subdirector de Investigaciones; sigue en orden descendente: la Subdirección de Investigaciones – SINAP, en su calidad de Secretaria técnica y gestor del sistema; el Comité técnico, encargado de formular las políticas, los objetivos y las estrategias de los planes de gestión de conformidad con los lineamientos del plan de gestión en ciencia y tecnología; los Comités de planes de gestión y de programas de gestión y finalmente, los Grupos de proyectos”³⁷.

Lo que esta segunda etapa (1978 – 1995) permite establecer es un periodo de importantes cambios a nivel organizacional, como temático y metodológico, con relación al proceso en que se venía desarrollando la investigación en la Escuela. Con la transición entre CINAP y SINAP, y la búsqueda de un Sistema de Investigaciones (Sinapsis), se avanzó en la consolidación de un sistema integrado y circular a partir del cual se desarrollará una política de investigaciones y que crearán las condiciones de acercamiento e incidencia en los procesos de cambio político e institucional por el cual pasaba el país. Así mismo, será en este periodo en el que se lleven a cabo importantes procesos de incidencia pública de la Escuela a través de sus procesos de divulgación y publicación por medio de colecciones como “Cuadernos ESAP”, “Documentos ESAP” y “Diálogos ESAP”³⁸. Fue a través de estas iniciativas que se buscó ampliar los medios de comunicación y difusión de la actividad académica e investigativa en la Escuela y que tenuemente se mantuvieron en las administraciones subsiguientes.

37 Instituto de Investigaciones, *Política Institucional* ..., 22.

38 Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], *Informe de Actividades 20 de julio de 1987–20 de julio de 1988* (1987), 3-4.

Este cambio hacia una administración integral de la gestión de la investigación cambiaría a finales de siglo con la reorganización de 1995 y la ubicación de la Subdirección, ahora como Centro de Investigaciones, adscrito a la Subdirección Académica y que se mantendría así hasta la última reestructuración en 2021. Así mismo se abre un espacio de cambio en la forma y metodología con la que se abordaba la formulación y realización de los proyectos de investigación, separando definitivamente el proceso de asesorías y consultorías con el de la investigación básica y formativa, el cual venía siendo objeto de discusión y debate por parte de docentes e investigadores previo a esta última reestructuración y reorganización interna³⁹.

1.3 El Instituto de Investigaciones y el cambio de siglo (1995 – 2004)

La tercera etapa en la gestión de las investigaciones en la ESAP se caracteriza por la adscripción de dicha función al área académica, en este caso a la Subdirección Académica, considerándose como parte conexas al proceso de formación y enseñanza la gestión y dirección de la actividad investigativa. A su vez, esta etapa se divide en dos procesos de reestructuración, el primero en 1995, mediante el Decreto 244 del 02 de febrero de 1995 con el cual se crea el Centro de Investigación⁴⁰ y el segundo,

39 Ver: Adolfo Rodríguez Bernal, *Estrategia de Investigación en la ESAP: Programa General de Investigación en Administración Pública* (Subdirección de Posgrado, Escuela Superior de Administración Pública, 1986); Philippe Crignon, *La Investigación en la ESAP* (Escuela Superior de Administración Pública, 1998).

40 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 244 del 02 de febrero de 1995. “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 03 del 30 de enero de 1995 del Consejo Directivo Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP— mediante

mediante el Decreto 523 del 24 de marzo del 2000, el cual da vida al Instituto de Investigaciones⁴¹.

Entre las decisiones que incidieron para la reorganización primó la observación “episódica” que hasta ese momento caracterizaba al proceso de investigaciones, así mismo, la carencia de lineamientos y estrategias destinados a organizar, armonizar y gestionar adecuadamente proyectos de investigación básica y/o formativa, que se alejará de las cotidianas formas de investigación aplicada (consultoría y asesoría) que habían dado forma en décadas pasadas al proceso, centró los esfuerzos en la consolidación de una Unidad Académico-Administrativa específica en la cual se centralizara y organizara con mayor efectividad el desarrollo de una “Política de Investigación”, así como de una gestión concordante con los nuevos derroteros y marcos nacionales e internacionales en la materia. En ese sentido, se justifica por qué reubicar a la Subdirección como un Centro dependiente del área académica y la necesidad de que este se conectará mayormente con los principales agentes de la actividad investigativa, docentes y estudiantes.

Entre las primeras acciones que se tomaron, una vez creado el Centro de Investigaciones, y con las cuales se buscaba fortalecer e incentivar, de manera uniforme, las diversas instancias que debían intervenir en el proceso y gestión de la investigación en la Escuela, estaban,

“ – Evaluación del impacto en los procesos de enseñanza [...] – Diseño y actualización de bases de datos bibliográficos y estadísticas [...] – Factibilidad y disponibilidad de nuevas tecnologías para la enseñanza y la consolidación del sistema de ciencia y tecnología”⁴².

Por medio de dichas actividades se buscaba recoger y alimentar la consolidación de Sinapsis, aquel espacio que había aglutinado y cohesionado en décadas anteriores a los diversos programas y proyectos de investigación, asesoría y consultoría, pero esta vez, centrados únicamente en la primera de las actividades indicadas, lo cual se conseguiría finalmente con la creación del Instituto de Investigaciones en la reforma que marcó el inicio del siglo XXI en el año 2000. Aprovechando la circularidad con la que venía funcionando dicha red, en materia de información, recursos y personal, se buscaba potenciar las actividades de investigación básica y formativa, intentando consolidar una serie de mecanismos como la Política Institucional de Investigaciones y el Reglamento de Investigación. De igual manera, se intentaba adscribir a grupos, docentes e investigadores con proyectos en desarrollo, en primer lugar, alrededor de una serie de campos y líneas de investigación; y en segundo lugar, por medio de escenarios de participación y discusión destinados a temas presupuestales, de divulgación y de circulación en las diferentes dependencias de la Escuela.

En lo que refiere al primer punto, campos y líneas de investigación, se establecieron cinco áreas específicas a las cuales se deberían adscribir los grupos y proyectos de investigación. Estos campos fueron

el cual se adopta su Estructura Interna”, *Diario Oficial* n.º 41.700, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1902443>

41 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 523 del 24 de marzo del 2000. “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.”, *Diario Oficial* n.º 43.953, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66327>

42 Instituto de Investigaciones, *Política Institucional* ..., 24-25.

definidos, por aquella posible estrecha relación que poseían con la ESAP y con la disciplina, en ese sentido, la decisión se tomaba de acuerdo con los posibles campos de incidencia y debate a los que la ESAP debía aportarle *ad portas* del nuevo siglo y en desarrollo del nuevo mandato constitucional. Dichos campos eran: “*Lo público en lo local; Estructura del Estado: Organización y funcionamiento; Economía pública; Gestión pública y desarrollo territorial; Derechos Humanos*”⁴³. Estos campos no sólo servirían como derroteros que ayudarían a definir y adscribir los intereses investigativos de la comunidad académica, que se materializarían en proyectos y grupos de investigación, sino que serían espacios de coordinación y dialogo desde los cuales también se gestionaría la actividad investigativa.

43 Instituto de Investigaciones, *Política Institucional...*, 63. (cursivas agregadas).

En desarrollo del segundo punto, como espacios de articulación y representación, se estableció el Consejo Nacional de Investigaciones y los Comités de Investigación para los diferentes programas (pregrado, especializaciones y maestría) y para las Direcciones Territoriales. De forma interna, el Instituto se organizaría de acuerdo a los campos y a los grupos de investigación, los cuales articularían la producción, seguimiento y desarrollo a la actividad de los proyectos que les integraban, lo cual puede observarse en el siguiente gráfico. (ver **Figura 1.7**)

Las reformas de finales del siglo XX, recogen el interés de transformación y cambio que la Dirección de Hernando Roa Suárez (1996 a 1998) le había tratado de impregnar a la Escuela. En dicha administración se intentó armonizar académica y administrativamente la actividad de la ESAP por medio de una reorganización interna



Figura 1.7. Estructura orgánica para el desarrollo de la investigación en la ESAP (2000).

Fuente: Instituto de Investigaciones, *Política Institucional...*, 138.

que permitiera adoptar, “un modelo de gestión académico, construido a partir de la experiencia de Sinapsis, abierto y flexible, capaz de combinar las distintas técnicas y concepciones en materia de administración, planeación, gerencia, evaluación y seguimiento, en función de optimizar la eficacia y la eficiencia en todos los niveles”⁴⁴. Además de estos cambios en materia de investigaciones, conviene indicar que durante esta administración se llevó a cabo la reorganización y actualización del programa de Administración Pública y de las especializaciones existentes; la creación del programa de Administración Pública Territorial; así mismo se avanzó en la formulación de nuevos programas de especialización, maestría y doctorado, éste último en alianza con la Universidad de Alcalá de Henares, en España⁴⁵.

1.4. Los procesos de reorganización contemporáneos: de Facultad a Subdirección Nacional de Investigaciones

La última etapa de este itinerario de evolución normativa e institucional, en materia de investigaciones, inicia con la reestructuración del 2004, expresada en el Decreto 219 del 2004⁴⁶, en ella se mantiene su adscripción en la Subdirección

Académica, esta vez bajo el nombre de Facultad de Investigaciones. Entre los principales avances desarrollados en esta etapa se establece, por un lado, una ruptura con la forma y trayectoria tradicional de la investigación (interna) y, en segundo lugar, se asiste a una armonización definitiva en materia de investigación institucional con los lineamientos, parámetros y estándares nacionales e internacionales de corte neoliberal. Para ello se avanza en la modificación y establecimiento de una nueva Política de Investigación⁴⁷, en la que se busca regularizar los procesos de presentación, desarrollo, financiación y seguimiento a grupos, proyectos e investigadores; así mismo, se establecen nuevas líneas de investigación, con el propósito de ampliar y diversificar los contenidos y temáticas claves de problematización del quehacer administrativo público, a partir de dicha política se establecen:

- Organización y gerencia del Estado;
- Gestión, desarrollo territorial y local;
- Ciudadanía y construcción de lo público;
- Economía de lo público;
- Derechos humanos con perspectiva de lo público;
- Políticas públicas y gobernabilidad⁴⁸.

De igual forma se avanza en la reglamentación y organización de la gestión por medio del Reglamento de Investigaciones⁴⁹ y del Plan Nacional de

44 Hernando Roa Suárez, *La ESAP hacia el tercer milenio: informe de gestión abril/96–agosto/98* (Escuela Superior de Administración Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública, 1998), 8.

45 Roa Suárez, *La ESAP hacia el tercer milenio...*, 17-29; González Salas y Saidiza, *60 años de historia institucional...*, 180-85.

46 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 219 del 27 de enero de 2004, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 45.444, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66699>

47 Consejo Directivo de la ESAP, Acuerdo no. 004 del 17 de septiembre del 2004, “Por el cual se adopta la Política de Investigación para la ESAP”.

48 Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], *Política de Investigación–ESAP 2008*–(Escuela Superior de Administración Pública, 2008), 20.

49 Consejo Directivo de la ESAP, Acuerdo 010 del 12 de mayo de 2006, “Por medio del cual se adopta el Reglamento de Investigación de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—”.

Formación y Desarrollo Investigativo 2008 – 2010, medios a través de los cuales se buscó consolidar la actividad de investigaciones como uno de los principales pilares de las actividades misionales de la ESAP. De ello dan cuenta los avances que en materia de reconocimiento y clasificación de grupos e investigadores, de acuerdo con los parámetros establecidos en las diferentes convocatorias de Colciencias (hoy Minciencias), se fueron realizando; así mismo, el posicionamiento de *Administración & Desarrollo* y de *Nova et Vetera* (revista del Instituto de Derechos Humanos y posteriormente adscrita a la Facultad) como revistas especializadas en el campo de la administración pública y sus relaciones trans e interdisciplinarias; así mismo, la apertura constante y diversificada de convocatorias nacionales para la presentación de proyectos de investigación; la realización de eventos, nacionales e internacionales, de investigación en administración pública, los cuales le han permitido a la Escuela posicionarse como uno de los centros de mayor alcance nacional y regional.

Finalmente, con el último proceso de reestructuración⁵⁰ se reincorporan las funciones de investigación en una dependencia autónoma a las demás funciones misionales, sin que ello represente una desconexión a las mismas, por medio del artículo 31 del Decreto 164 de 2021 se establecen las funciones que le corresponden a la Subdirección Nacional de Investigaciones. Les ha correspondido a las últimas administraciones, en cumplimiento de dichas funciones, llevar a cabo los distintos procesos

de medición, seguimiento y posicionamiento de la investigación en administración pública como un campo consolidado de conocimiento en Colombia a partir de propuestas, eventos y medios de divulgación y acercamiento entre los diversos agentes que interactúan interna y externamente. En dicho desarrollo, se ha actualizado y establecido la última Política Nacional de Investigación que en su desarrollo se ha expresado en el Plan Decenal de Desarrollo Institucional 2023 – 2033 y en el Plan Quinquenal de Investigaciones 2021 – 2025.

En ese sentido, el proceso de investigaciones se ha readecuado a los nuevos requisitos y parámetros que la comunidad, nacional e internacional, en materia de ciencia, tecnología e investigación le ha impuesto, lo cual ha significado cambios en las condiciones de acceso, presentación y desarrollo de grupos y proyectos de investigación, pero también, de creación y formación de semilleros de investigación; así mismo, estos nuevos derroteros institucionales han definido nuevas líneas y escenarios de investigación, los cuales dan cuenta de la ampliación y problematización que ha traído consigo la evolución del campo de saber de la administración pública en Colombia. De acuerdo con la última Política Nacional, las líneas de investigación institucionales son:

- Capacidad institucional en administración pública
- Toma de decisiones en administración pública
- Tendencias de cambio en la administración pública
- Derechos humanos en el ámbito público⁵¹



Lucien Talloen, *Guía práctica para el análisis y la clasificación de los cargos*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1954

⁵⁰ Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 del 16 de febrero de 2021, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP”, *Diario Oficial* n.º 51.590, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158708>

⁵¹ Escuela Superior de Administración Pública, *Política Nacional de Investigación de la Escuela Superior de Administración Pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 2024), 26-33.



Instituto de Investigaciones, *Política institucional de la investigación en la Escuela Superior de Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 2002, Documento Institucional

Nos interesaba en este segundo acápite describir los cambios institucionales y normativos por los que la actividad misional de investigaciones ha pasado al interior de la ESAP, desde su creación en 1958, pero sobre todo a partir de su reglamentación en 1960. Ello ha permitido dar cuenta de una suerte de permanencias y rupturas con relación a su metodología, campo de acción y formas de gestión que han moldeado y acompañado dicha actividad dando cuenta de sus posibles desfases y oportunidades de incidencia en la vida política, administrativa e institucional del país. Se han moldeado una suerte de etapas, con las cuales no se buscaba únicamente establecer una periodización institucional y normativa, sino una suerte de identificación de periodos en los que la organización se convenció, entendió o no comprendió, la función aquí reseñada. En las páginas que siguen nos centraremos en la evolución que en dichos marcos institucionales han tenido las áreas, campos o líneas temáticas, de acuerdo al contexto social, político, económico e intelectual que les ha rodeado, así como los cambios de parametrización y reconocimiento nacional e internacional le han supuesto a la institución, y como ante ello ha tendido a moldearse y acomodarse continuamente.

2. La investigación en la ESAP y sus aportes a la construcción del campo disciplinar de la administración pública

La administración pública como campo de saber disciplinar, en el ámbito de las ciencias

sociales, tiene una amplia gama de características y componentes que permiten su diferenciación y comprensión a nivel teórico y metodológico que puede ser observable, de acuerdo con el maestro Omar Guerrero, “por cuanto *creación* (investigación) y *transmisión* (enseñanza) de conocimientos”⁵²; así mismo, establece que su concreción como disciplina de carácter científico se debe, por lo menos, a tres circunstancias,

“En primer lugar, la administración pública aparece como un fenómeno social concreto, que desde tiempos inmemoriales se ha manifestado en forma de *acción gubernamental* [...] En segundo lugar, [...] ha sufrido un gradual e inevitable proceso de complejidad creciente, que día a día la ha ido convirtiendo en una actividad profesional [...] Finalmente, [...] por su identificación como objeto de estudio y su introducción al plano académico de las universidades, se convirtió en una materia de interés científico”⁵³.

Dichos elementos, planteados por el maestro Guerrero, permiten acercarnos a la noción de *campo disciplinar*⁵⁴ de la administración pública,

52 Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales* (Fondo de Cultura Económica, 2010), 21.

53 Omar Guerrero, “La administración pública como disciplina científica”, *Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria*, n.º 135 (1981): 3-4.

54 Tomamos por campo, “aquellos que están en juego en otros campos o a sus intereses propios (no será posible atraer a un filósofo con lo que es motivo de disputa entre geógrafos) y que no percibirá alguien que no haya sido constituido para entrar en ese campo (cada categoría de intereses implica indiferencia hacia otros intereses, otras inversiones, que serán percibidos como absurdos, irracionales, o sublimes y desinteresados)”. Pierre Bordieu, “Algunas propiedades de los campos”, en *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto* (Montessor, 2002), 120; una aproximación similar a esta noción de campo disciplinar de la administración pública se encuentra en: Javier

toda vez que en ella son posibles de integrar las trayectorias de conocimiento al “fenómeno social” del que ha sido objeto la administración pública y/o sus elementos de composición y problemática; así como el creciente desarrollo que, para nuestro caso, ha tenido la profesionalización e investigación sobre asuntos y problemas propios de una disciplina de carácter científico, que se condensa con la creación de la ESAP en 1958, pero que posee una trayectoria de por lo menos una centuria más, como se ha ido presentando páginas atrás.

En este tercer acápite nos interesa demostrar como la ESAP ha contribuido a la construcción y complejización de dicho campo disciplinar en el proceso de definición y delimitación de áreas, campos y líneas de estudio e investigación, producto de un entrecruzamiento de: a) los grandes paradigmas internacionales sobre la disciplina, muchos de ellos fabricados en Europa y Estados Unidos; b) las dinámicas nacionales de cambio y reforma del Estado y sus instituciones, producto en parte de aquellas corrientes paradigmáticas dominantes; y c) finalmente, la capacidad de adecuación interna de la ESAP por parte de directivos, docentes e investigadores que buscaron estar a *tono* con las corrientes predominantes y/o con posturas críticas a partir de las cuales fuera posible crear y aportar a dicho campo, como al papel determinante que en materia de lo que hoy conocemos como proyección institucional poseía la institución. Para dar cuenta de ello, el presente acápite se divide en cuatro etapas (1960 – 1980, 1980 – 2000, 2000 – 2021 y 2021

en adelante), los cuales responden a momentos de cambio y coyuntura de los elementos indicados líneas más arriba.

2.1. Las áreas de la reforma administrativa del Estado y sus impactos en la investigación institucional (1960 – 1980)

La tradición dominante sobre el pensamiento administrativo público de las décadas de 1950 y 1960 se concentró principalmente en la “administración pública tradicional” la cual se sostenía en “los principios de burocratización, centralización, tecnificación y especialización”⁵⁵, los cuales tenían entre sus principales referentes a los modelos de organización europeo continental (francés, en mayor medida) y en sus textos de cabecera las obras del pensador alemán, Max Weber. Este imaginario sobre la adecuación a la que debían dirigirse los Estados nacionales marcó gran parte de los proyectos nacionales latinoamericanos de las primeras décadas del siglo XX, ejemplificado en grandes arreglos constitucionales y organizacionales tendientes a una racionalización operativa y técnica de los procesos y procedimientos inscritos en la acción estatal. Para el caso que aquí nos atañe, dichos imaginarios se materializaron en el proyecto bipartidista del Frente Nacional y en su reforma administrativa, Ley 19 de 1958, con la

Cadavid Ramírez y Juan Carlos Quintero Calvache, *Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990–2020)* (Escuela Superior de Administración Pública, 2024), 23–32.

55 Santiago Leyva, “Las reformas a la administración pública en Colombia entre 1957 y 1980: una trayectoria de modernización sin burocratismo”, en *El estado del Estado: trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*, Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores) (Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Editorial EAFIT, 2023), 101.

que se buscó, “iniciar una orientación técnica, racional, planificada, centralizada y especializada de la administración pública”⁵⁶.

De este imaginario y de sus principales elementos de reflexión se desprendían las orientaciones que en materia de investigación debía realizar la ESAP. Desde los principales problemas o campos que debía atender, como la metodología que sus investigaciones debían aplicar. De acuerdo con el director Hernán Peñaloza Castro, la investigación en “tecnología administrativa” para el Estado era la forma adecuada con la cual se debía llevar a cabo los procesos de investigación y acompañamiento a las instituciones estatales. En los siguientes términos se justificaba y orientaba dicha selección,

“La idea de dirigir el desarrollo, actividad primordial del Estado, es algo moderno y cambiante. Por eso la investigación, conducente a la tecnología de la Administración Pública, es imperativo de nuestra época. Y es tarea del organismo oficial dedicado a la enseñanza y formación de los funcionarios públicos, puesto que la investigación tecnológica no solamente debe explicar, conocer y solucionar problemas prácticos sino que, igualmente, debe concebirse en función del elemento humano con preparación para realizar el cambio que exigen las instituciones y sistemas públicos”⁵⁷.

Con esta perspectiva tendiente a la orientación técnica y práctica de los problemas que aquejaban al Estado, en dicha época, se destinaron cuatro áreas en las cuales se organizaban los distintos proyectos realizados por parte del CIDI. En primer

lugar, el área de problemas socio-políticos de la administración, “cuya finalidad es agrupar temas, objeto de investigación, en los cuales se pueden comprobar fallas o deficiencias de origen social y político que, directa o indirectamente, dificulten la Administración Pública”; el área de Administración Económico-Financiera y del Desarrollo, “destinada a profundizar en el conocimiento real, objetivo y práctico del manejo de los recursos económicos y presupuestales del Estado”; el área de Administración Local, “concebida como una forma de iniciar un amplio programa de conocimiento, explicación y solución a los problemas de las administraciones departamentales y municipales”, y finalmente, el área de Sistemas Administrativos, “en la cual se pretende involucrar aquellos estudios e indagaciones específicas y particulares de un organismo, procedimiento o conjunto de procedimientos, destinados a racionalizar la Administración Pública en general y proveerla de un mayor grado de efectividad”⁵⁸.

Esta definición respondía igualmente a los procesos de reforma adelantados en los diferentes Gobiernos del Frente Nacional y su interés por establecer las condiciones técnicas, tecnológicas y de racionalidad a partir de los cuales solucionar los principales problemas públicos del país. No en vano, la ESAP jugó un papel central en los procesos de mayor importancia para el país en dicha época, como la reforma administrativa y constitucional de 1968, y la reforma tributaria de 1971. Con ambas reformas no solo se avanzaba en la tecnificación de los procesos administrativos, sino en la racionalización de la acción gubernamental, por medio de nuevas ideas como la

⁵⁶ Leyva, “Las reformas a la administración pública ...”, 106-7.

⁵⁷ Peñaloza Castro, “La investigación en ...”, 27.

⁵⁸ Peñaloza Castro, “La investigación en ...”, 27-28.

descentralización por servicios (o administrativa), la necesidad de perfeccionar el servicio público por medio de técnicas de adiestramiento o la expansión de competencias de la nación que ahora irían a aplicarse y desarrollarse por parte de los departamentos, distritos y municipios⁵⁹. En este turbulento ambiente de cambio estatal, e institucional, se inscribieron los principales proyectos de investigación, en su mayoría, proyectos de apoyo, asesoría y consultoría a las organizaciones estatales, cuyos resultados se ejemplificaban en la elaboración de manuales de adiestramiento, planeación municipal, organización municipal, nomenclatura, clasificación y funciones de los cargos, o estudios centrados en el comportamiento tributario en ciudades o sectores específicos del trabajo⁶⁰.

2.2. Las adecuaciones del paradigma de reforma administrativa, administración para el desarrollo y reforma del Estado: nuevas áreas, nuevos problemas de investigación (1980 – 2000)

La segunda etapa se caracteriza por ser un periodo de readecuación del paradigma de reforma administrativa, visto en los párrafos anteriores, y al que se suman los paradigmas internacionales de la “administración para el desarrollo”, en los primeros años de la década de 1980, y de “reforma del Estado” en los últimos de ésta. Si bien es un periodo de cambio y contrastación con el modelo

vigente, aún pervive el sentido “tecnológico” de la investigación, como de aplicación en entidades sectoriales y territoriales, como método principal de la actividad investigativa al interior de la ESAP. Esta etapa coincide con las reorganizaciones de 1978, 1987 y 1995 en las cuales se crea el SINAP y CINAP; con la creación de la Red Sinapsis, y la promulgación de la nueva constitución en 1991, factores todos de incidencia en su organización, como en su orientación teórica y metodológica.

La readecuación interna realizada por la ESAP giró en torno a la forma sobre la que se debería comprender y acercarse a la realidad territorial, a sus actores sociales y políticos, y a las formas de organización y reorganización por las que debían pasar los entes territoriales con miras a mejorar y racionalizar administrativamente sus procesos de toma de decisiones y prestación de servicios públicos. Dichas acciones respondan a los principales imaginarios de “desburocratización, el giro hacia el mercado, la descentralización y la participación ciudadana”⁶¹, a lo que se sumaba un ambiente de crisis y agudización de las estructuras políticas que habían regido hasta ese momento el país los procesos de representación política, toma de decisiones y definición de agendas públicas⁶².

61 Santiago Leyva, «Las reformas administrativas en Colombia en el siglo XXI (1980–2018): reformas posburocráticas para un Estado que nunca alcanzó a ser burocrático», en *El estado del Estado: trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*, Pedro Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores) (Bogotá: Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidad EAFIT, 2023), 199.

62 Una aproximación al estado de cosas del periodo puede verse en: Francisco Leal Buitrago, «La crisis del régimen bipartidista», en *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia. La contribución de Francisco Leal Buitrago*, II (Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, 2016).



Iván Marín Taborda y Diana Bonnett Vélez (Compiladores), *Cundinamarca. Particularidades histórico-políticas de su formación*. Bogotá, ESAP, 2017, Libro

59 González Salas y Saidiza, *60 años de historia institucional...*, 113-14.

60 ESAP, *Informe de Labores Agosto 1970–Junio de 1974*, 55-58; ESAP, “Informe de Actividades de la ESAP 1978–1979”, 186-89.



ESAP, *La investigación en la administración pública, hoy. Casos exitosos*. Bogotá, ESAP, 1998, Libro

Después de las áreas del CIDI, identificadas previamente, el CINAP definió tres campos de acción en materia de investigaciones que, a su vez, subdividía en áreas propias de los problemas técnicos y tecnológicos que, se consideraba que aún afectaban el proceso de racionalización del aparato estatal colombiano. La complejidad de dichas áreas (organización administrativa, administración de personal, administración de materiales, contable, presupuestal y financiera, fiscal y tributaria, sistemas y de recuperación de la información) se fue aumentando y problematizando al interior de la ESAP con miras a proveer de soluciones a los problemas públicos nacientes, como, los de aquellos nuevos imaginarios que buscaban instalarse en la administración pública colombiana a mediados de la década de 1980. En consecuencia, se estableció un área específica para la comprensión y elaboración de una reflexión sobre el país y la situación de la disciplina, el área de estudios de investigación básica en la administración pública organizado en: área sociopolítica, de la función pública y de racionalización administrativa.

Un intento de superación de esta lógica centrada en una visión tecnológica de la administración pública, la realizó el profesor Adolfo Rodríguez Bernal quien propuso una readecuación de la investigación en la ESAP por medio de una propuesta basada en

cinco dimensiones de investigación que sirvan de soporte al diseño de un programa para el CINAP, las que al vertebrar el conocimiento de aspectos sustanciales de la administración, permitirán el desarrollo de estudios explicativos prestando invaluable servicio al superar críticamente, sin negar aportes, los estudios exploratorios, descriptivos, diagnósticos y evaluativos, ampliando la base empírica de

generalización en el plano local, regional, sectorial y nacional [...] Las dimensiones propuestas son las siguientes: Determinantes del proceso histórico de la Administración Pública; Complejo de relaciones entre políticas y administración; Esferas de la administración, lo público y lo privado; Estructura de las organizaciones oficiales con énfasis en las del gobierno en acción y Examen riguroso de la administración pública como disciplina científica⁶³.

En desarrollo de esta propuesta se reorganizó el CINAP, a partir de 1987 como SINAP, por medio de planes de gestión y programas. Para el plan de gestión de investigaciones se organizaron tres programas, los cuales recogían los intereses por llevar a cabo proyectos de investigación básica sobre los diversos ámbitos y problemáticas que aquejaban al país y/o que podían servir de base para la comprensión y proyección de soluciones político-administrativas. Dichos programas o en últimas, líneas temáticas, fueron: modernización y democratización de la administración pública; modernización y gobernabilidad; y relaciones internacionales. La escogencia de estas líneas corresponde igualmente a la apuesta de la ESAP por repensar la disciplina y su materialidad en Colombia, al que se suma la creación de órganos académico-administrativos encargados de desarrollar, tangencial y directamente líneas o campos de investigación, estos fueron: el Instituto de Derechos Humanos “Guillermo Cano” y el Instituto de Estudios Internacionales “Alberto Lleras Camargo”, ambos creados mediante el Decreto 674 de 1987.

En esta misma vía y bajo el ambiente de la nueva Constitución, la ESAP amplió sus enfoques de

63 Rodríguez Bernal, *Estrategia de Investigación en la ESAP...*, 24.

investigación. Hacia finales de siglo XX, se establecieron nuevas líneas de investigación, en las cuales confluía un enfoque holístico, problematizador y dinámico sobre la disciplina de la administración pública. En este mismo periodo, se llevaron a cabo cambios en los planes de estudio de pregrado y se ofertaron nuevos posgrados, todos tendientes a comprender y aplicar soluciones de acuerdo con el nuevo pacto social, como aquellos que se hacían presentes en una disciplina que se complejizaba de acuerdo a los cambios y debates que en materia disciplinar ocurrían para la administración pública, así como para todo el ámbito de las ciencias sociales y las humanidades⁶⁴.

2.3. La apertura disciplinar: campos y líneas de investigación en el Instituto y Facultad de Investigaciones (2000 – 2021)

La etapa que sigue a la promulgación de la Constitución Política de 1991 y sus correspondientes reglamentaciones se organizó entorno a los imaginarios de la *nueva gestión pública*, lo que redefinía los procesos macroorganizacionales del Estado, sus instituciones y procedimientos, como aquellos en materia del campo disciplinar y de desarrollo de la investigación. Esta etapa se inaugura en la ESAP con la creación del Instituto de Investigaciones (2000) y la definición de los campos de investigación sobre los cuales la Escuela debía aportar. En ese sentido, se establecieron, “Lo Público en lo Local, Estructura del Estado: organización y funcionamiento, Economía Pública, Gestión pública y desarrollo territorial, Derechos Humanos”,

como campos *pertinentes* para desarrollar líneas y proyectos de investigación en atención a criterios tales como:

- La misión, las funciones y los objetivos generales y específicos que la ley ha asignado a la ESAP. – Las necesidades del país relacionadas con la misión y las actividades académicas propias de la ESAP. – Los principales contenidos de los planes de estudio del pregrado, las especializaciones y las maestrías (la principal fortaleza radica en los saberes que son su objeto pedagógico, aquello sobre lo cual se enseña).
- La tradición investigativa de la institución, de acuerdo con trabajos y publicaciones realizadas.
- Los campos dentro de los cuales se desenvuelve la investigación que realizan los docentes e investigadores de la ESAP. – El potencial científico de los investigadores sociales de la Escuela⁶⁵.

Profundizando estos criterios y con una comprensión más amplia del contexto situacional en el que se encontraba la Escuela y la disciplina en el país. La ESAP reordenó y definió sus líneas de acuerdo con una propuesta basada en “nuevos modelos conceptuales y prácticos de administración y de gestión que detengan la avanzada deslegitimación de las instituciones, el desbordamiento de la ilegalidad, el desenfreno de la corrupción pública, la pérdida de confianza en la opinión de los administradores de lo público, la devaluación profesional y ética de la administración pública. es urgente entonces, evaluar esta problemática en toda su complejidad y formular soluciones inteligentes y viables desde los ámbitos de la academia y la investigación”⁶⁶. Las nuevas líneas fueron: Organización y gerencia del

⁶⁵ Instituto de Investigaciones, *Política Institucional de ...*, 61-62.

⁶⁶ Facultad de Investigaciones, *Política Institucional de la Investigación en la ESAP* (Escuela Superior de Administración Pública, 2004), 9.

⁶⁴ González Salas y Saidiza, *60 años de historia institucional ...*, 181.

Estado; Gestión, desarrollo territorial y local; Ciudadanía y construcción de lo público; Economía de lo público; Derechos humanos con perspectiva de lo público; Políticas públicas y gobernabilidad⁶⁷, las cuales se mantuvieron, organizaron y definieron proyectos de investigación hasta el último proceso de reestructuración institucional.

La ampliación del campo disciplinar en las primeras décadas del nuevo siglo emana de los complicados cambios por los que pasa, internamente la disciplina, al suscitarse nuevas preocupaciones y campos de intervención asociados con las corrientes de la nueva y posnueva gestión pública⁶⁸, hasta los aún más complejos, nuevos paradigmas asociados con la gobernabilidad y la gobernanza de las sociedades contemporáneas; de otro lado, externamente, los cambios y propuestas de reforma administrativa del Estado en los años que corren, han creado un ambiente de confusión e interrelación entre paradigmas que ha traído consigo aplicaciones divergentes para la administración pública, buscando alcanzar estándares de gestión y medición internacional.

De esta manera, la investigación en la Escuela se ha caracterizado temáticamente con relación a los cambios que en materia disciplinar habían acompañado a la administración pública desde su consolidación al interior de las ciencias sociales y humanas, a los que se han ido sumando nuevos enfoques y problemas relacionados, tanto con el

ambiente internacional (cambios tecnológicos, descentralización funcional y/o por servicios, economías mixtas, etcétera) como con los problemas propios de la realidad nacional (Acuerdo de Paz, corrupción, posconflicto, sistema general de participaciones, competencias, etcétera), y a lo que cabe sumar, la generalización y creación de programas de pregrado y posgrado en administración, gestión o políticas públicas (y sus variantes), creando lo que Cadavid y Quintero han determinado como un periodo de fragmentación y dispersión⁶⁹.

2.4. El complejo campo de la administración pública: líneas de investigación de la Política Nacional de Investigaciones (2024)

La última etapa de esta evolución temática sobre la que han girado los procesos de investigación en la ESAP puede caracterizarse como un periodo de bifurcación y amplitud del *campo disciplinar*. Si bien las líneas temáticas propuestas para la presentación de proyectos de investigación contemplan bajo nuevas categorías problemas o asuntos propios de la administración pública, su identidad ha tendido a desplazarse de acuerdo con los objetos y campos propios sobre los cuales se ha edificado la disciplina, en Colombia por lo menos, y más específicamente en la ESAP. El desplazamiento de la identidad del campo disciplinar no debe caracterizarse como negativo únicamente, sino como un aprovechamiento para repensar y reflexionar sobre la capacidad de intervención que la disciplina

67 Facultad de Investigaciones, *Política Institucional de ...*, 16-20; ESAP, *Política de Investigación-ESAP 2008*—(Escuela Superior de Administración Pública, 2008), 40.

68 Sergio Alberto Chica Vélez y Cristian Andrés Salazar Ortiz, “Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?”, *Administración & Desarrollo* 46, n.º 1 (2016): 100-125, <https://doi.org/10.22431/25005227.89>.

69 Cadavid Ramírez y Quintero Calvache, *Reflexiones sobre el campo disciplinar ...*, 80-87.

posee actualmente en lo que antes era su foco y campo principal⁷⁰.

En ese sentido, las líneas contempladas en la última Política Nacional de Investigaciones (2024) son:

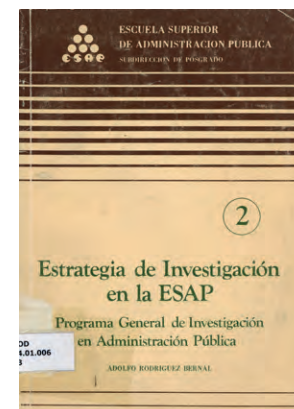
- *Capacidad institucional en administración pública*, en atención a que “las problemáticas públicas contemporáneas han rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos nacionales y locales, cuestionando su legitimidad y fragmentando el apoyo de los ciudadanos hacia el sistema político democrático. En este orden, la capacidad institucional se puede catalogar como el eje articulador que permite que todo actor social con responsabilidad de gestión, [ofrezca] respuestas de manera eficaz”⁷¹.
- *La toma de decisiones en administración pública*, “en el contexto social, político y económico contemporáneo, surge la necesidad de examinar y analizar los procesos de toma de decisiones llevados a cabo por las administraciones públicas locales en respuesta a las problemáticas públicas y contingencias que enfrenta el país”.
- *Tendencias de cambio en la administración pública*, “En la segunda década del siglo XXI, las sociedades se encuentran inmersas en un entorno marcado por la complejidad de las problemáticas sociales derivadas de nuevos

fenómenos que tienen un impacto en el ámbito social, político y económico. Esto, sin duda requiere de procesos innovadores”⁷².

- Finalmente, *Derechos humanos en el ámbito público*, busca continuar con una tradición largamente desarrollada en la Escuela y que tiene entre sus propósitos, “Indagar sobre la gestión pública para la toma de decisiones de los mecanismos de justicia transicional a nivel nacional, regional y local; Indagar acerca de la gestión del conocimiento en materia de Derechos Humanos en Colombia; [y] Sistematizar el papel del liderazgo de los defensores de los Derechos Humanos en la configuración de lo público”⁷³.

Bajo estas cuatro líneas se han llevado a cabo las últimas convocatorias públicas para la presentación y financiación de proyectos de investigación, así mismo se han realizado cuatro ediciones del Congreso Internacional de Investigaciones en Administración Pública (CIIAP), espacios en los cuales se ha ampliado y complejizado, el ya diverso *campo disciplinar* de la administración pública, en las temáticas coyunturales como la innovación pública, el uso de las tecnologías de la información y de la inteligencia artificial, la relación y problematización del género, así como el uso y aplicación de variados métodos cuantitativos y estadísticos para el análisis y proposición de soluciones a problemas públicos y agendas cada vez más diversas y heterogéneas, que hoy por hoy marcan el camino.

Legitimación y medición de la producción científica e investigativa en la ESAP. Algunas reflexiones



Adolfo Rodríguez Bernal, *Estrategia de investigación en la ESAP*, Bogotá, ESAP, 1986, Cartilla

70 Una discusión amplia e interesante sobre el desplazamiento de la identidad disciplinar de la administración pública puede seguirse de cerca en: Jos C. N. Raadschelders, “Una administración pública adisciplinaria para una sociedad diversa: reflexiones históricas, ontológicas, epistemológicas y axiológicas”, *Revista de Gestión Pública* 5, n.º 1 (2016): 1, <https://doi.org/10.22370/rgp.2016.5.1.2225>.

71 ESAP, *Política Nacional de Investigación de la Escuela Superior de Administración Pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 2024), 18.

72 ESAP, *Política Nacional de Investigación* ..., 22.

73 ESAP, *Política Nacional de Investigación*..., 23.

A lo largo de las páginas anteriores hemos querido establecer el interés que ha suscitado tanto la investigación en administración pública en el país, como los avances, cambios y temáticas de interés que esta ha tenido al interior de la ESAP, en por lo menos, las últimas seis décadas, a partir de una de sus tantas manifestaciones: la investigación. Nos interesa entonces, en este último acápite dar cuenta de un elemento que ha estado presente con mayor intensidad desde los inicios de este siglo, en los procesos de medición, evaluación y legitimación de los productos de investigación, que son a su vez, un espejo de la construcción y ampliación del *campo disciplinar* de la administración pública en el país.

Este actor al que hacemos referencia es el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (antes de 2019, Colciencias), entidad que se encarga de la medición, reconocimiento y clasificación de grupos e investigadores del país, así como del fomento a la producción científica y tecnológica. Aunque Colciencias fue creado en 1968 como Fondo adscrito al Ministerio de Educación Nacional⁷⁴, y en 1969 como establecimiento público encargado de, en principio, fomentar y desarrollar una política de ciencia y tecnología en el país, no fue sino hasta 1990 cuando se crea y materializa una Política Nacional de Ciencia y Tecnología, y se instituye el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT)⁷⁵ lo que trae consigo cambios

para las universidades y los centros de investigación a la hora de adelantar y formar grupos y proyectos de investigación. Bajo esta misma lógica, la ESAP intentará adscribirse como institución de educación superior a los parámetros de medición y clasificación de la producción académica e investigativa interna, como aquellos destinados a sus docentes e investigadores y a los medios de difusión y divulgación como la revista *Administración & Desarrollo* y el boletín (hoy revista) *Nova et Vetera*.

En desarrollo de esta nueva normativa y con el ideal de establecer un sistema consolidado y homogéneo de investigaciones se adelantó todo un proceso de estructuración y organización de políticas a través de las cuales se buscaba poner a tono con el contexto internacional, los procesos de avance en producción científica y tecnológica⁷⁶. Se destacan entonces los primeros cambios en las políticas ofrecidas por parte de Colciencias con relación al reconocimiento y financiación de proyectos de investigación, de los cuales, la ESAP comenzó participando con cerca de 20 proyectos⁷⁷. Seguido a ese proceso, se realizaron más cambios en materia de reconocimiento y financiación, que no sólo han sido parte de una política centrada en ciencia y tecnología, sino en la reglamentación para las instituciones de educación superior y universidades explícitamente, aquello que tiene que ver con los cambios en materia



Gabriel Betancur Mejía, *Prehistoria de la ESAP*, Bogotá, ESAP, 2001, Cartilla

74 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 2869 del 20 de noviembre de 1968, “Por el cual se crean el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales “Francisco José de Caldas””, *Diario Oficial* n.º 32.669, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036140>

75 Congreso de la República de Colombia, Ley 29 del 27 de febrero de 1990, “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de

la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias”, *Diario Oficial* n.º 39.205, <https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1585902>

76 Mónica Salazar (Editora). *Colciencias cuarenta años: entre la legitimidad, la normatividad y la práctica*. (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario, 2013), 242-46.

77 Hernando Roa Suárez, *La ESAP hacia el tercer milenio: informe de gestión abril/96-agosto/98* (Superior de Administración Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública, 1998).

de puntuación y evaluación de la productividad académica para docentes e investigadores.

El diseño normativo del Decreto 1279 [del 2003] advierte sobre el encarrilamiento del proceso académico nacional en la agenda de internacionalización de la producción científica y la sociedad global del conocimiento. En efecto, adoptar como principio predominante para la valoración académica de los(as) profesores(as) universitarios(as) la medición del factor de impacto de su productividad académica da cuenta de estos asuntos [...] De la mano de la reforma al régimen salarial y prestacional de los(as) docentes universitarios(as) se desarrolla un profundo rediseño institucional al modelo de clasificación, y, en consecuencia, de financiación de revistas, grupos de investigación e investigadores⁷⁸.

⁷⁸ Andrea Carolina Jiménez Martín *et al.* (Eds.). *COMÚNiversidad: críticas al modelo de evaluación científica y ciencia abierta universitario y propuestas para sus reformas* (Vicedecanatura de Investigación y Extensión, Instituto de Investigación Sociojurídica “Gerardo Molina” (Unijus), Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2023), 89-90.

En lo que respecta a los grupos de investigación se estableció un sistema de reconocimiento y medición “en cuatro categorías a saber, A1, A, B o C, según su tiempo de existencia, clasificación de sus investigadores, producción, cohesión y cooperación con otros grupos o instituciones, siendo A1 la categoría más alta y C la más baja”⁷⁹. Cabe resaltar que en las últimas convocatorias realizadas por Minciencias, 2021 y 2025, se ha incluido la categoría de “avalado”, buscando ampliar y fomentar la generación y proyección de grupos de investigación al interior de la IES y/o de centros de pensamiento e investigación que estén iniciando en estos procesos. Un seguimiento a los procesos de medición realizados a la ESAP en dicha materia nos indica lo siguiente, en cuanto a reconocimiento y clasificación de grupos de investigación, en por lo menos, la última década:

⁷⁹ Cadavid Ramírez y Quintero Calvache, *Reflexiones sobre el campo* ..., 139.

Tabla 1.1. Evolución de la clasificación de grupos de investigación (2015–2025)

Clasificación	2015	2017	2018	2019	2021	2024
A1						
A						1
B			2	2	2	2
C	3	6	10	10	10	19
Reconocido	1	3	0	2	1	4
Avalado						2
Total	4	9	12	14	13	28

Fuente: elaboración propia a partir de ESAP, *Informes de Gestión*, varios años.

La tabla anterior nos indica una trayectoria favorable de crecimiento y consolidación de grupos de investigación al interior de la ESAP aumentando cerca de cuatro veces en el número de grupos, hace cerca de una década (2015), al pasar de cuatro grupos reconocidos y clasificados a cerca de veintiocho (28) en distintas categorías. Ello a su vez puede representarse por el incremento que ha tenido el número de profesores de carrera desde el año 2022, como la postulación y desarrollo de proyectos de investigación, tanto por los grupos incluidos en esta categorización, como por aquellos que aún no han sido incluidos en los parámetros de medición nacional. En el mismo lapso de tiempo indicado (la última década) se han desarrollado cerca de 374 proyectos de investigación, al interior de la ESAP,

evidenciando igualmente una tendencia de media favorable para la investigación, de acuerdo a los patrones establecidos por el ente rector en materia de ciencia, tecnología e innovación.

Si bien estos datos nos indican un crecimiento interno favorable en materia de actores y procesos de investigación, cabe resaltar que la incidencia de la ESAP en el *campo disciplinar* de la administración pública, por medio de la investigación es bastante difuso al ser este un campo caracterizado por “[cerca de] los 51 grupos que se identifican como parte de administración pública, realmente son grupos que reconocen dentro de sus líneas de investigación objetos de estudio relacionados, como son: teorías de organizaciones públicas, finanzas públicas, organización y reformas

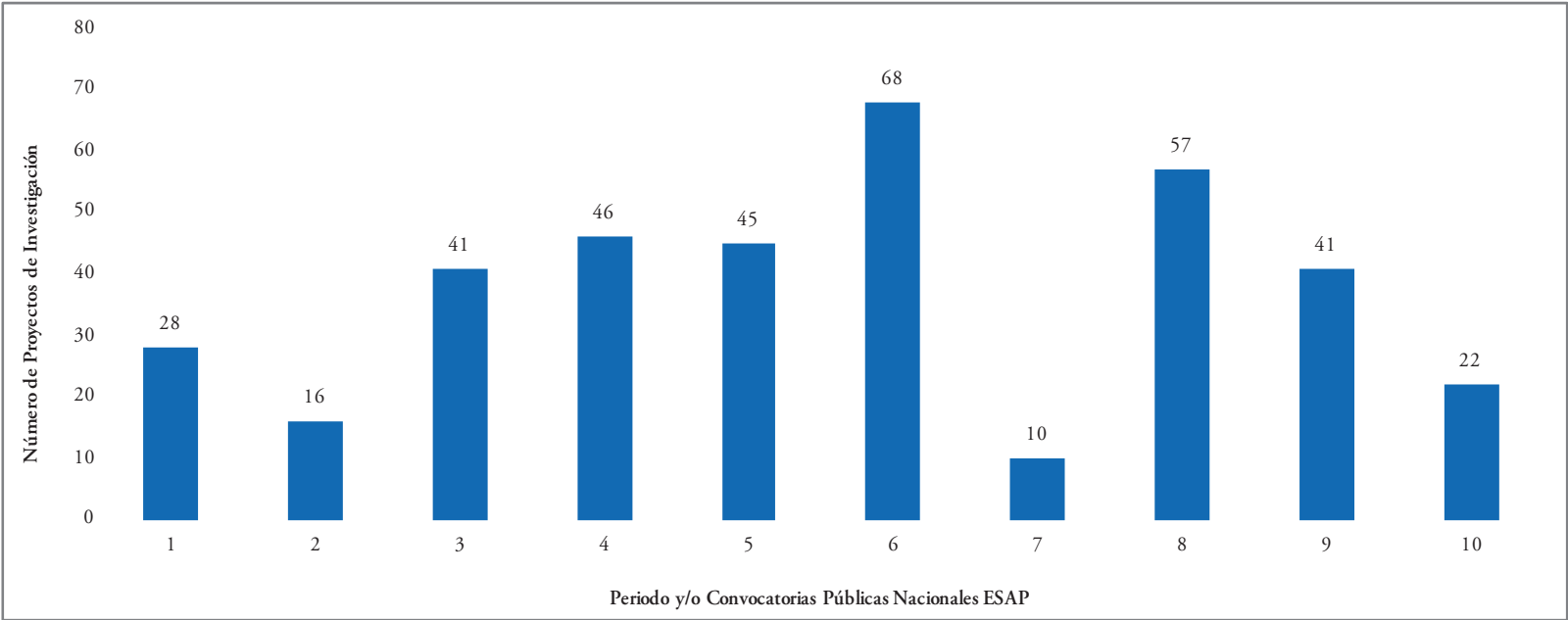


Figura 1.8. Evolución Proyectos de Investigación (2015–2025).

Fuente: Elaboración propia a partir de DATAESAP, “Proyectos de Investigación”, <https://infonia.esap.edu.co/dataesap/admin/reporte/6260d44b-db9f-458e-812f-1de5c7592ded>

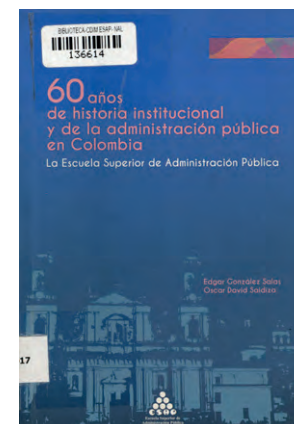
del Estado, políticas públicas”⁸⁰. Además de ello, los tenues y significativos avances que se logran identificar terminan socavados por procesos predatorios de indexación y reconocimiento que han trastocados los incentivos “naturales” y propios que poseía el ejercicio investigativo y académico y lo han llevado a una continua política de medición, clasificación y ranqueo que supera y desconoce las lógicas mismas de dicho proceso.

Los efectos de este constante seguimiento se han expresado no solo en los resultados de medición y clasificación de grupos de investigación, como se indicó arriba, sino en la producción académica y científica. De acuerdo con la última convocatoria (2024), realizada por Minciencias, se midieron y clasificaron 1.745 productos en las siguientes categorías: Generación de nuevo conocimiento; Desarrollo tecnológico e innovación; Apropiación social del conocimiento; Divulgación pública de la ciencia; Formación del recurso humano para CTel. El resultado obtenido para la ESAP indica que,

- La distribución evidencia una marcada concentración en la *formación de recurso humano* (43,8 %) y en la *divulgación pública de la ciencia* (32,7 %), lo que refleja la fortaleza de la institución en procesos de capacitación y democratización del conocimiento. Los productos mejor valorados por MinCiencias para determinar la capacidad investigativa de los grupos, *nuevo conocimiento* (16,3 %) y *desarrollo tecnológico* (1,2 %) representan el 17,5 % del total, lo que limita el posicionamiento de la Escuela en las categorías más altas de reconocimiento [...] Los productos con mayor

peso en la evaluación de MinCiencias (nuevo conocimiento y desarrollo tecnológico) se concentran en las *categorías A* (90), *B* (200) y *TOP* (18); en conjunto representan un aporte relevante, pero aún limitado frente al total. La *apropiación social del conocimiento* (104) complementa este panorama, y da cuenta del esfuerzo por vincular la investigación con la sociedad y los territorios donde hace presencia la Escuela⁸¹.

Como lo indica el balance realizado por la Subdirección, tras la última convocatoria, la ESAP avanza en la construcción de un sistema confiable, productivo y cercano con las necesidades internas (académico-administrativas), propias de su disciplina y, de factores externos, establecidos por el “nuevo” sistema capitalista universitario que trajo consigo la globalización y mundialización reciente del conocimiento. Pero, como indicamos párrafos arriba, este modelo de medición y ranqueo de la producción académica y científica, no se ha limitado únicamente al quehacer o praxis de la actividad investigativa, también ha permeado la actividad editorial de publicaciones y revistas universitarias, estableciendo como *sine qua non*, el lema de “publica o muere” o “lo que no está escrito no existe”, en el que se establecen nuevos parámetros tanto para el proceso editorial individual y/o colectivo de los autores, como de gestión e impacto de los espacios de publicación —centros editoriales y revistas—. En lo que respecta a las revistas, la comunidad académica nacional ha avanzado siguiendo un modelo que ha privilegiado la publicación de sus investigaciones en revistas y centros externos (internacionales), en los cuales,



Edgar González Salas & Oscar David Saidiza, *60 Años de Historia Institucional y de la Administración Pública en Colombia*, Bogotá, ESAP, 2018, Libro

80 Cadavid Ramírez y Quintero Calvache, *Reflexiones sobre el campo...*, 144.

81 Subdirección Nacional de Investigaciones, *Informe de Gestión 2025* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025), 16. Cursivas nuestras.

la actividad de escritura y publicación se basa en la demanda limitada, cerrada y comercial del conocimiento, lo que ha perjudicado y subvalorado los procesos nacionales de las IES y/o centros de investigación especializados⁸².

En desarrollo de la política anteriormente descrita, y ante escenarios de débil alcance. o como lo han establecido Pedro Pablo Sanabria y Santiago Leyva, comunidades epistémicas débiles y fragmentadas⁸³, revistas como *Administración & Desarrollo* y *Nova et Vetera*, se han visto debilitadas por los requisitos

impuestos en las distintas convocatorias de indexación y clasificación de revistas científicas en el país. Una corta mirada a los resultados de las últimas ocho convocatorias, entre 2010 y 2022, nos da cuenta de los vaivenes y retos a los que se han tenido que enfrentar para seguir siendo un espacio de divulgación, debate y presentación de avances en materia de investigación.

El impacto —al hoy por hoy, centros universitarios y de pensamiento en Colombia y el mundo le apuestan como bandera de medición, transformación y aporte disciplinar y social—, ha traído consigo fuertes reveses en los procesos de investigación y producción científica y académica. La constante instauración de patrones y parámetros de medición y clasificación alejados de la realidad circundante de programas y procesos internos en cada uno de estos centros ha tendido a una desvalorización y búsqueda incesante de retribuciones comerciales y monetarias que

82 Jiménez Martín *et al.*, *COMÚNiversidad...*, 90-99.
83 Pedro Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva, “¿Quiénes han construido el Estado colombiano contemporáneo y cómo lo han hecho? Un análisis transversal a las narrativas de las reformas a la administración pública nacional”, en *¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana? Cuatro décadas de historia de reformas al Estado (1980-2022) desde las voces de los reformadores* (Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Editorial EAFIT, 2024).

Tabla 1.2. Evolución indexación y clasificación revistas de la ESAP (2010–2022)

Año convocatoria	Categoría de clasificación	
	Administración & Desarrollo	Nova et Vetera
2010	C	C
2011	C	C
2012	C	C
2013	C	C
2014	C	Sin clasificación
2016	Sin clasificación	Sin clasificación
2018	Sin clasificación	Sin clasificación
2020	Sin clasificación	Sin clasificación
2021	Sin clasificación	Sin clasificación
2022	C	Sin clasificación

Fuente: Minciencias, varios años.

imponen trabas y dificultan el desarrollo académico e investigativo de acuerdo con realidades y situaciones propias.

Las implicaciones que ello ha traído en la ESAP las hemos tratado de indicar por medio del proceso que se ha ido adoptando en las últimas décadas, por parte de sus directivas, al apostarle con mayor presupuesto, apoyo académico y administrativo al área de investigaciones, camino que se inició hace cerca de seis décadas y a través del cual se buscó potenciar y demostrar el carácter de “Universidad de Estado” que le había sido conferido a la Escuela desde el momento mismo de su creación. En este recorrido emprendido hemos intentado dar a conocer, las diversas trayectorias, contingencias, salidas y apuestas a las que la Escuela, y el Estado

colombiano en ella representado, han intentado de materializar para contribuir a una mejor institucionalidad, garante de derechos y conectada con la realidad.

Sus apuestas han atravesado un sinnúmero de estrategias, mecanismos y actividades, por medio de los cuales se ha buscado ser una institución cercana con la realidad, adelantada a los problemas teóricos de su disciplina y a su vez, capacitada para proponer soluciones y atender las necesidades de su tiempo. Conocer de cerca esta evolución, nos permite identificar los puntos de arranque, debilidades y oportunidades sobre los cuales edificar la administración pública o las administraciones públicas necesarias para los tiempos que corren, como lo fue en épocas anteriores.

Bibliografía

- Bergquist, C. W. *Café y conflicto en Colombia 1886–1910: la guerra de los mil días* (segunda edición). Banco de la República, El Ancora Editores, 1999.
- Betancur Mejía, Gabriel. *Prehistoria de la ESAP*. Escuela Superior de Administración Pública, 2001.
- Bordieu, Pierre. “Algunas propiedades de los campos”. En *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Montessor, 2002.
- Cadavid Ramírez, Javier y Juan Carlos Quintero Calvache. *Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990–2020)*. Escuela Superior de Administración Pública, 2024.
- Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP. *Antecedentes, metodología, proyecciones*. Escuela Superior de Administración Pública, 1984.

- Chica Vélez, Sergio Alberto y Cristian Andrés Salazar Ortiz. “Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?” *Administración & Desarrollo* 46, n.º 1 (2016): 100-125. <https://doi.org/10.22431/25005227.89>
- Congreso de la República de Colombia, *Ley y reglamentos orgánicos de la Enseñanza Pública en Colombia acordados en el año de 1826*. Imprenta de Manuel María Viller-Calderón, 1826, <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/2181/>.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 19 del 25 de noviembre de 1959, “Sobre reforma administrativa”, *Diario Oficial* n.º 29.835, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>
- Consejo Directivo de la ESAP, Acuerdo no. 004 del 17 de septiembre del 2004, “Por el cual se adopta la Política de Investigación para la ESAP”.
- Consejo Directivo de la ESAP, Acuerdo 010 del 12 de mayo de 2006, “Por medio del cual se adopta el Reglamento de Investigación de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—”.
- Crignon, Philippe. *La Investigación en la ESAP*. Escuela Superior de Administración Pública, 1998.
- Díaz Pinzón, Jairo. “Cerbeleón Pinzón y los principios sobre Administración Pública. Estudio Introductorio”. En *Principios sobre Administración Pública*, de Cerbeleón Pinzón. Escuela Superior de Administración Pública, 2016.
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. *Informe de Labores Agosto 1970–Junio de 1974*. 1974.
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. “Informe de Actividades de la ESAP 1978 – 1979”. *Administración & Desarrollo*, n.º 18 (1979): 161-99.
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. *1982–1986. Cuatro años de gestión*. 1986.
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. *Informe de Actividades 20 de julio de 1987–20 de julio de 1988*. 1987.
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. *Política de Investigación —ESAP 2008—*. Escuela Superior de Administración Pública, 2008.
- Escuela Superior de Administración Pública. *Política Nacional de Investigación de la Escuela Superior de Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 2024.
- Facultad de Investigaciones. *Política Institucional de la Investigación en la ESAP*. Escuela Superior de Administración Pública, 2004.
- González Salas, Edgar y Saidiza, Oscar David. *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública y su contexto*. Escuela Superior de Administración Pública, 2018.
- González, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano*. Imprenta de J. A Cualla, 1840. https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/73666
- Guerrero, Omar. “La administración pública como disciplina científica”. *Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria*, n.º 135 (1981): 1-11.
- Guerrero, Omar. *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, 2010.

- Guerrero, Omar. “Estudio Introductorio”. En *Principios de Administración Pública*, de Charles-Jean Bonnin. Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Guerrero, Omar. “Charles-Jean Bonnin en el siglo XXI”. *Cuadernos del INAP (CUINAP)* 1, n.º 17 (2020): 36.
- Guerrero Orozco, Omar. “Estudio Introductorio”. En *Elementos de Ciencia Administrativa*, de Florentino González. Escuela Superior de Administración Pública, 1994. <https://omarguerrero.org/pdfs/libros/FlorentinoI.pdf>
- Instituto de Investigaciones. *Política Institucional de la Investigación en la Escuela Superior de Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 2002.
- Jiménez Martín, Andrea Carolina, Andrés Lozano Reyes, y José Francisco Puello Socarrás, (Editores) *COMÚNiversidad: críticas al modelo de evaluación científica y ciencia abierta universitario y propuestas para sus reformas*. Vicedecanatura de Investigación y Extensión, Instituto de Investigación Sociojurídica “Gerardo Molina” (Unijus), Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2023.
- Leal Buitrago, Francisco. “La crisis del régimen bipartidista”. En *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia. La contribución de Francisco Leal Buitrago*, Tomo II. Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, 2016.
- Leyva, Santiago. “Las reformas a la administración pública en Colombia entre 1957 y 1980: una trayectoria de modernización sin burocratismo”. En *El estado del Estado: trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*, Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Editorial EAFIT, 2023.
- Leyva, Santiago. “Las reformas a la administración pública en Colombia entre 1957 y 1980: una trayectoria de modernización sin burocratismo”. En *El estado del Estado: trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*, Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidad EAFIT, 2023.
- Leyva, Santiago. “Las reformas administrativas en Colombia en el siglo XXI (1980–2018): reformas posburocráticas para un Estado que nunca alcanzó a ser burocrático”. En *El estado del Estado: trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*, Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidad EAFIT, 2023.
- Lozano Ayala, Alejandro. “Apuntes sobre cuatro tratadistas colombianos del fenómeno administrativo público”. *Revista Polémica*, n.º 1 (2002): 62-83.
- Malagón Pinzón, Miguel. *Historia de la formación y de la enseñanza de la ciencia administrativa y del derecho administrativo en Colombia (1826-1939)*. Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, 2019.
- Malagón Pinzón, Miguel y Ana María Otero-Cleves. “Cerbeleón Pinzón y los principios de la administración pública”. En *Tratados y manuales jurídicos del periodo radical. Análisis de la segunda mitad del siglo XIX colombiano*. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 2015.

- Peñaloza Castro, Hernán. “La investigación en la Administración Pública y la Ciencia Política”. *Administración & Desarrollo*, n.º 12 (1973): 25-35.
- Pinzón, Martín Alonso. *Florentino González: Jurisconsulto y Hacendista*. Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2009.
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 350 del 12 de febrero de 1960, “Por el cual se organiza la Escuela Superior de Administración Pública”, *Diario Oficial* n.º 30.166, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1796412>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 3119 del 26 de diciembre de 1968. “Por el cual se reorganiza la Escuela Superior de Administración Pública”, *Diario Oficial* n.º 32.690, [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30019015?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30019015?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 674 del 13 de abril de 1987. “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 07 de 1987, expedido por el Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—”, *Diario Oficial* n.º 37.849, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1144797>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 244 del 02 de febrero de 1995. “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 03 del 30 de enero de 1995 del Consejo Directivo Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- mediante el cual se adopta su Estructura Interna”, *Diario Oficial* n.º 41.700, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1902443>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 523 del 24 de marzo del 2000. “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.”, *Diario Oficial* n.º 43.953, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66327>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 219 del 27 de enero de 2004, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 45.444, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66699>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 del 16 de febrero de 2021, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública”, *Diario Oficial* n.º 51.590, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0164_2021.html
- Raadschelders, Jos C. N. “Una administración pública adisciplinaria para una sociedad diversa: reflexiones históricas, ontológicas, epistemológicas y axiológicas”. *Revista de Gestión Pública* 5, n.º. 1 (2016): 1. <https://doi.org/10.22370/rgp.2016.5.1.2225>.
- Roas Suárez, Hernando. *La ESAP hacia el tercer milenio: informe de gestión abril/96–agosto/98*. Escuela Superior de Administración Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública, 1998.
- Rodríguez Bernal, Adolfo. *Estrategia de Investigación en la ESAP. Programa General de Investigación en Administración Pública*. Subdirección de Posgrado, Escuela Superior de Administración Pública, 1986.
- Rojas, Cristina. *Civilización y violencia: la búsqueda de la identidad en la Colombia del siglo XIX*. Grupo Editorial Norma, 2001.

- Salazar, Mónica, (Editora). *Colciencias cuarenta años: entre la legitimidad, la normatividad y la práctica*. Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario, 2013.
- Sanabria Pulido, Pablo. “Cambio en políticas públicas y reforma del Estado: coyunturas críticas y construcción de capacidad institucional en la administración pública colombiana (1830–2018)”. En *El estado del Estado: trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*, Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidad EAFIT, 2023.
- Sanabria Pulido, Pedro Pablo, y Santiago Leyva. “¿Quiénes han construido el Estado colombiano contemporáneo y cómo lo han hecho? Un análisis transversal a las narrativas de las reformas a la administración pública nacional”. En *¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana? Cuatro décadas de historia de reformas al Estado (1980-2022) desde las voces de los reformadores*. Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva (Editores). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Departamento Administrativo de la Función Pública, Editorial EAFIT, 2024.
- Subdirección Nacional de Investigaciones. *Informe de Gestión 2025*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Vieira da Cunha, Mario W. *Informes presentados por Mario W. Vieira Da-Cunha. Experto de Naciones Unidas 1960*. Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1961.
- Younes Moreno, Diego. *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano. Apuntes para la historia de la ESAP*. Escuela Superior de Administración Pública, Tercera edición, 2023.

Del pensamiento a la praxis: trayectorias, sentidos y transformaciones de la investigación en *pensamiento administrativo público* en la formación del administrador público colombiano (1962–2025)

LUIS ALBERTO GALEANO ESCUCHA¹

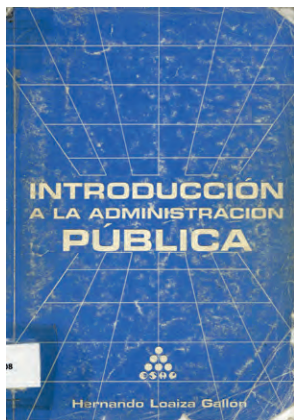
Introducción

La trayectoria del *pensamiento administrativo público* en Colombia puede leerse también como la historia de los intentos del Estado por comprenderse y explicarse a sí mismo. A lo largo de varias décadas, los textos producidos en la ESAP, junto con sus programas académicos y debates internos, han dado forma a una tradición intelectual que va más allá de la simple enseñanza de técnicas administrativas. Esa tradición ha insistido en que lo público no es solo un conjunto de procedimientos, sino un espacio en el que se cruzan responsabilidades éticas, memorias históricas y proyectos colectivos. Desde esa perspectiva, pensar la administración ha implicado examinar cómo se ejercen las distintas formas de poder, qué lógicas

orientan la acción gubernamental y de qué manera la sociedad organiza sus decisiones y acuerdos.

En esa misma línea, este ensayo se propone revisar las principales rutas, tensiones y transformaciones que ha experimentado la investigación en pensamiento administrativo público en la ESAP entre 1962 y 2025, con el fin de mostrar su influencia en la formación del administrador público en el país. El análisis busca dar cuenta del tránsito desde la recepción inicial de enfoques europeos y norteamericanos hacia la construcción de un cuerpo conceptual propio, nutrido por la experiencia latinoamericana y por los desafíos sociales y políticos que han marcado a Colombia. No se trata simplemente de ordenar hechos en una secuencia temporal, sino de reconocer los sentidos

¹ Profesor ocasional e investigador de la ESAP – Sede Central
Doctorando en Historia, magíster en Derecho Ambiental y Políticas Públicas



Hernando Loaiza Gallón, *Introducción a la Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 1999, Libro

formativos y las apuestas epistemológicas que han permitido que esta línea de pensamiento conserve su pertinencia y su fuerza en la vida académica de la institución.

En estas condiciones, este trabajo busca reconocer la importancia del pensamiento administrativo público como una línea fundacional de la investigación y la docencia en la ESAP. Su desarrollo ha permitido articular la producción académica con los cambios curriculares y con la misión institucional de formar servidores públicos críticos, reflexivos y comprometidos con el fortalecimiento democrático. A lo largo de seis décadas, la línea ha reflejado los debates mundiales sobre la gestión del Estado y, a la vez, ha contribuido a construir una identidad académica nacional en torno a lo público.

En cuanto a la metodología, se ha hecho un análisis documental e interpretativo de setenta y tres textos producidos por la ESAP², entre revistas, libros, módulos, tesis y publicaciones digitales. Esta revisión, sustentada en criterios históricos y temáticos, permitió identificar momentos de inflexión en la evolución de la línea: la fundación doctrinal (1960–1970), la planificación desarrollista (1970–1980), la crítica sociopolítica y la gerencia pública (1980–2000), la sistematización doctrinal (2000–2010) y la apertura interdisciplinaria y de gobernanza (2017–2025).

² La búsqueda y compilación fue realizada por el equipo de investigación liderado por el profesor Iván Marín, del proyecto titulado: “66 años de investigación en la ESAP”, iniciativa editorial de la Subdirección Nacional de Investigaciones de la ESAP, recopilada en el documento: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), *Pensamiento Administrativo Público, Documento de Trabajo* (ESAP, 2025).

Este trabajo se estructura en cuatro partes. Las dos primeras abordan las raíces y consolidación del pensamiento administrativo público como campo de reflexión sobre la racionalidad estatal. La tercera analiza la evolución de las producciones académicas en la ESAP, mostrando cómo cada etapa correspondió a un momento del Estado colombiano. Finalmente, la cuarta parte examina la traducción pedagógica y curricular de esta tradición en la formación del administrador público, a través de la asignatura Pensamientos y Teorías de la Administración Pública y otras iniciativas de enseñanza.

Este ensayo asume el pensamiento administrativo público como un proyecto intelectual en permanente construcción. En sus páginas se intenta mostrar que, más que un conjunto de teorías, constituye una práctica reflexiva orientada a comprender y transformar la manera en que el Estado se relaciona con la sociedad.

Marco conceptual del pensamiento administrativo público

El pensamiento administrativo público puede entenderse como una teorización crítica y de carácter interdisciplinario sobre la administración pública. A diferencia de otros campos de estudio cercanos — como el derecho administrativo, que centra su interés en el análisis de la norma, o la ciencia política, que privilegia las dinámicas de poder — este enfoque procura un equilibrio entre lo normativo, lo técnico y lo social, siendo este último uno de sus aportes más relevantes. Se trata,

en últimas, de una reflexión que no se limita a la estructura jurídica ni al diseño organizacional, sino que busca comprender cómo se entrelazan las instituciones, los actores y los contextos sociales en la gestión de lo público.

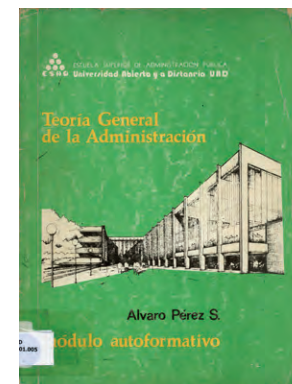
El surgimiento de esta perspectiva está íntimamente ligado a la necesidad de organizar los aparatos estatales modernos, especialmente a partir de procesos como la Revolución francesa y las transformaciones políticas del siglo XIX en Europa. Estos cambios marcaron un punto de quiebre: el Estado moderno requería de estructuras administrativas permanentes, estables y racionales. No sorprende que pensadores como Max Weber hayan visto en la burocracia racional-legal la forma organizativa más adecuada para sostener dicho Estado³, y que autores como Taylor y Fayol propusieran principios de eficiencia y organización que, aunque nacieron en el mundo industrial, terminaron influyendo en la administración pública⁴.

Con el paso del tiempo, este campo asumió tres funciones que ayudan a comprender su alcance: la fundacional, la pedagógica y la crítico-propositiva. Es así que la función fundacional permitió que la administración pública se consolidara como disciplina autónoma, con categorías y conceptos propios. Weber, Taylor y Fayol fueron decisivos en este momento, pues sentaron las bases de un pensamiento sistemático sobre cómo organizar

el trabajo colectivo y garantizar la eficiencia en la acción estatal⁵.

En lo pedagógico, el pensamiento administrativo público ha cumplido un papel central en la producción de manuales, textos introductorios y materiales de formación. Estos no solo transmiten teorías, sino que, como lo expresó Omar Guerrero Orozco, ayudan a construir lenguajes comunes y legitiman la administración pública como campo académico⁶. En el caso colombiano, este esfuerzo ha sido clave para profesionalizar a generaciones de funcionarios públicos y consolidar programas universitarios en la materia.

La dimensión crítica y propositiva, por su parte, ha servido para cuestionar tanto la rigidez del modelo burocrático como las promesas de eficiencia de la nueva gestión pública. En América Latina, autores como Guerrero, Kliksberg y Oszlak han planteado la importancia de no separar la administración de sus contextos sociales, políticos y culturales⁷, mientras que en Colombia Augusto Álvarez Collazos ha insistido en estudiar las organizaciones públicas desde la perspectiva de sus culturas y climas organizacionales⁸.



Álvaro Pérez, *Teoría General de la Administración*, Bogotá, ESAP, 1984, Módulo

3 Max Weber, *Economía y sociedad* (Fondo de Cultura Económica, 1944), 212.

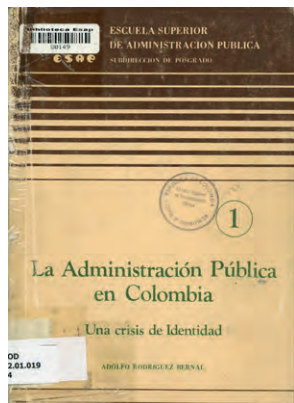
4 Frederick W. Taylor, *The Principles of Scientific Management* (Harper & Brothers, 1911), 45. <https://ia601609.us.archive.org/9/items/principlesofscieootayrich/principlesofscieootayrich.pdf>. Henri Fayol, *Administration industrielle et générale: prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle* (H. Dunod et E. Pinat, 1917).

5 Taylor, *The Principles*.; Fayol, *Administration industrielle*.

6 Omar Guerrero Orozco, "Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 16 (2009): 73–90. <https://www.redalyc.org/pdf/105/10512244004.pdf>

7 Omar Guerrero Orozco, "La formulación de principios en la administración pública", *Convergencia* 16, n.º 49 (2009): 15–35. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504902>; Bernardo Kliksberg, *Hacia una nueva visión de la administración pública* (Paidós, 1989), 73; Óscar Oszlak, *La formación del Estado argentino* (Planeta, 1982), 92.

8 Augusto Álvarez Collazos, "Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social", *Administración & Desarrollo* 40, n.º 55 (2012).



Adolfo Rodríguez Bernal, *La Administración Pública en Colombia. Una crisis de identidad*, Bogotá, ESAP, 1984, Cartilla

El pensamiento administrativo público no puede entenderse como un corpus fijo, sino como una tradición en permanente construcción. Tiene detrás más de dos siglos de reflexiones y experiencias, pero al mismo tiempo enfrenta desafíos contemporáneos que lo proyectan hacia adelante: la gobernanza democrática, la innovación tecnológica, la sostenibilidad ambiental y la legitimidad de las instituciones. Quizá por eso resulta más apropiado verlo no solo como un legado intelectual, sino también como un proyecto abierto que seguirá transformándose conforme cambien las sociedades que viven su evolución, como se aborda a continuación.

Evolución del pensamiento administrativo público

La construcción del pensamiento administrativo público no ha sido un proceso lineal ni uniforme, sino una trayectoria marcada por tradiciones intelectuales, contextos políticos y necesidades sociales que se fueron sedimentando a lo largo de más de tres siglos. Reconstruir su historia implica rastrear raíces tempranas en la Europa absolutista, seguir su desarrollo en la modernidad estatal, y reconocer las reformulaciones críticas que han surgido en América Latina y en la academia contemporánea.

Los antecedentes más remotos del pensamiento administrativo público (raíces doctrinales y fundacionales de los siglos XVII–XIX) se encuentran en la cameralística y en las ciencias de la policía (*Polizeiwissenschaften*), saberes que emergieron en los Estados germánicos entre los siglos XVII

y XVIII. La cameralística, centrada en la gestión de la “cámara” o hacienda del príncipe, estudiaba los recursos patrimoniales y fiscales del soberano. Aunque reducida a una visión patrimonialista, fue el primer intento de sistematizar la administración de recursos públicos con criterios técnicos⁹.

La ciencia de la policía, en cambio, amplió el horizonte hacia el orden y el bienestar colectivo. Aquí, “policía” significaba el conjunto de actividades mediante las cuales el Estado garantizaba seguridad, salubridad y prosperidad. Este campo buscaba sistematizar las prácticas de gobierno, anticipando lo que hoy entendemos como políticas públicas¹⁰.

En el siglo XIX, estas tradiciones dieron paso a las primeras formulaciones modernas. En Francia, Charles-Jean Bonnin, con su *Principes d'administration publique* (1812), defendió la idea de que la administración debía constituirse en una ciencia autónoma, guiada por principios universales¹¹. Posteriormente, Jacques Chevallier subrayó que la administración debía comprenderse no solo como técnica, sino como fenómeno político y social, vinculado a la legitimidad del Estado democrático y un estudio interdisciplinario¹².

9 Alice J. Araujo Lobo, “Cameralismo: un antecedente más en la evolución de la administración como ciencia”, *Visión Gerencial*, n.º 1 (2015): 165–180. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=465545898008>

10 Miguel Malagón Pinzón, “La ciencia de la policía y el derecho administrativo”, *Estudios Socio-Jurídicos* 6, n.º 1 (2004): 174–210.

11 Charles-Jean Bonnin, *Principes d'administration publique* (Bossange, 1812).

12 Jean Chevallier, *Ciencia administrativa: teoría general de la institución administrativa* (INAP, 1986).

En Estados Unidos, Woodrow Wilson propuso en 1887 separar política y administración, lo que marcó la consolidación de la disciplina en el mundo anglosajón¹³. Aunque esa dicotomía fue pronto cuestionada, se convirtió en un punto de referencia obligado para el debate sobre la autonomía de la administración. A estos aportes se sumaron las contribuciones de Max Weber, con su modelo de burocracia racional-legal; Frederick W. Taylor, con la administración científica; y Henri Fayol, con la teoría clásica de la organización¹⁴. Estos autores dieron forma a la etapa fundacional, en la que la administración pública se concibió como un saber técnico-racional capaz de garantizar el orden, la eficiencia y la continuidad del Estado moderno.

El segundo gran momento, Estado desarrollista y planificación de las décadas de 1950–1970, cuando la administración pública se convirtió en pieza clave para proyectos de reconstrucción en Europa y de industrialización en América Latina. Bajo el modelo del Estado desarrollista, se consolidó la planificación como herramienta estratégica para orientar el crecimiento económico y reducir desigualdades. En este período, la administración pública adquirió un fuerte carácter tecnocrático y prospectivo. La creación de organismos nacionales de planificación, como los consejos nacionales de desarrollo, fue acompañada de la producción de manuales y metodologías orientadas a medir, proyectar y ejecutar planes a largo plazo¹⁵.

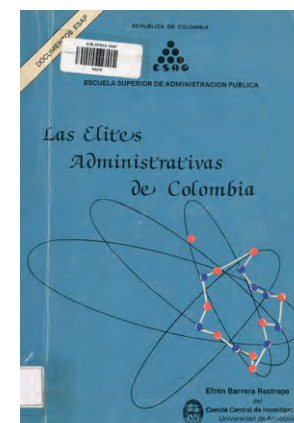
El aporte de esta etapa radica en haber concebido la administración pública no solo como aparato ejecutor, sino como instancia que diseña y organiza el futuro colectivo. Sin embargo, sus límites fueron evidentes: la excesiva centralización, la dependencia del financiamiento externo y la escasa participación social debilitaron la sostenibilidad de este modelo.

A partir de los años setenta, el modelo burocrático clásico mostró claros signos de agotamiento: la ineficiencia, la corrupción y el déficit de legitimidad abrieron paso a una etapa crítica en la que el pensamiento administrativo público se nutrió de enfoques interdisciplinarios y sociopolíticos, esta etapa se podría denominar como crisis burocrática y giro interdisciplinario de las décadas de 1970–1980.

Es así como en América Latina, Bernardo Kliksberg denunció las carencias éticas de la administración y defendió la necesidad de integrar valores sociales y culturales en su estudio¹⁶. Óscar Oszlak exploró las contradicciones del Estado latinoamericano, mostrando cómo sus instituciones habían sido diseñadas para reproducir desigualdades históricas¹⁷. Por su parte, Guillermo O'Donnell introdujo el concepto de “democracias delegativas” para explicar la fragilidad institucional de las nuevas democracias latinoamericanas¹⁸. Este momento supuso una ruptura fundamental: la administración pública dejó de ser vista como un dispositivo neutral y

- 13 Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly* 2, n.º 2 (1887): 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- 14 Max Weber, *Economía y sociedad* (FCE, 1944); Taylor, *The Principles...*; Fayol, *Administration industrielle...*
- 15 Luiz Carlos Bresser Pereira, “Modelos de estado desarrollista”, *Revista CEPAL* (2019). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44736-modelos-estado-desarrollista>

- 16 Bernardo Kliksberg, *La reforma administrativa en América Latina: una revisión del marco conceptual* (Instituto Nacional de Administración Pública, 1984).
- 17 Óscar Oszlak, “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, *Estudios CEDES* 1, n.º 3 (1978).
- 18 Guillermo O'Donnell, “Democracia delegativa”, *Novos Estudos* 31, n.º 92 (1991): 25–40.



Efrén Barrera Restrepo, *Las Elites Administrativas de Colombia*, Bogotá, ESAP, 1988, Libro

comenzó a pensarse como un espacio atravesado por conflictos de poder, disputas distributivas y demandas ciudadanas.

La década de 1980 y 1990 fue signada por la necesidad de reformas derivadas de la crisis fiscal del Estado y el auge de políticas neoliberales dieron origen al paradigma de la gerencia pública o New Public Management (NPM). Inspirada en la empresa privada, esta corriente buscó introducir criterios de eficiencia, competencia y orientación a resultados en la gestión estatal. Christopher Hood sintetizó este paradigma en siete doctrinas, entre ellas la profesionalización de la gestión, la medición de resultados y la disciplina fiscal¹⁹. David Osborne y Ted Gaebler popularizaron la idea de “reinventar el gobierno”, promoviendo un Estado más flexible, competitivo y cercano al ciudadano²⁰.

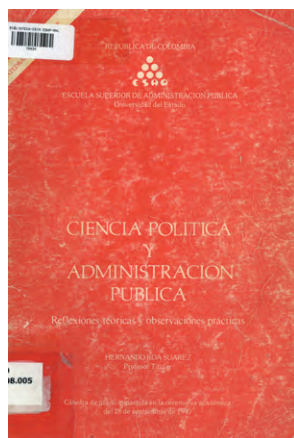
En América Latina, este modelo se tradujo en procesos de privatización, descentralización y adopción de nuevos sistemas de control y evaluación. Si bien introdujo innovaciones importantes, fue objeto de críticas por su tendencia a mercantilizar lo público y debilitar el carácter redistributivo del Estado.

El siglo XXI abrió un nuevo capítulo para el pensamiento administrativo público, caracterizado por la búsqueda de gobernanza democrática e innovación en la gestión pública. R.A.W. Rhodes describió la gobernanza como un entramado de

redes interdependientes que trascienden el control jerárquico del Estado²¹. Janet y Robert Denhardt, con el New Public Service, defendieron que la administración debía centrarse en servir al ciudadano y fortalecer la democracia, más que en dirigirla²². Tony Bovaird aportó con el concepto de coproducción de servicios, que destaca la participación ciudadana en la creación de valor público²³.

A estos aportes globales se suma el énfasis latinoamericano en la gobernanza multinivel, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, junto con el impacto de la digitalización en la gestión estatal. De esta forma, hoy, el pensamiento administrativo público se podría concebir como un campo en transformación, que combina tradición teórica con apertura a nuevos retos globales: cambio climático, migraciones, desigualdades persistentes, gobernanza digital, nuevas ciudadanías y los enfoques de género.

En estas condiciones, la historia del pensamiento administrativo público revela un recorrido que inicia con las tradiciones patrimoniales de la cameralística y las ciencias de la policía, se profundiza con los aportes doctrinales de Bonnin, Chevallier, Wilson, Weber, Taylor y Fayol, y se reformula con los modelos desarrollistas, críticos y gerenciales del siglo XX. En la actualidad, la búsqueda de gobernanza democrática e innovación confirma que este campo no es un cuerpo



Hernando Roa Suárez, *Ciencia Política y Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 1990, Cátedra de Grado

- 19 Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration* 69, n.º 1 (1991): 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- 20 David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Addison-Wesley, 1993).

- 21 R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance* (Open University Press, 1997).
- 22 Janet V. Denhardt y Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Routledge, 2015).
- 23 Tony Bovaird, “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services”, *Public Administration Review* 67, n.º 5 (2007): 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>

doctrinal cerrado, sino un proyecto intelectual en permanente construcción, siendo la ESAP un lugar para este propósito.

Trayectoria y producción intelectual del pensamiento administrativo público en la ESAP: un análisis documental (1962-2025)

El desarrollo conceptual de la línea de investigación de pensamiento administrativo público al interior de la ESAP, ha sido un espacio de reflexión permanente que ha justificado la necesidad de una abordaje teórico-conceptual que ha buscado generar líneas de pensamiento que vinculen ejes nucleares con las líneas de investigación. Es así que, en un análisis inicial de la producción generada entre 1962 y 2025, sin incluir necesariamente toda la publicación, y luego de una revisión de 73 documentos, se puede observar una evolución intelectual que no se queda única y exclusivamente en debates teóricos globales, sino que incluye acciones y procesos activos, dinámicos de apropiación, crítica y adaptación de realidades específicas del caso colombiano. Luego de la revisión inicial se encuentra que aproximadamente la mitad de los trabajos son publicaciones en general, un 45 % en revistas y 8 % de trabajos de grado, destacando la acción de la revista *Administración & Desarrollo*. Sin embargo, es necesario hacer una revisión aún más pormenorizada de la producción total en la escuela, con especial énfasis en las territoriales, donde se pueda percibir una preocupación por esta línea de trabajo.

El análisis documental de la producción intelectual de la ESAP durante la década de 1960 revela un proceso constitutivo fundamental en la configuración del campo administrativo público colombiano. Los quince documentos identificados en esta década, predominantemente alojados en los primeros números de la revista *Administración & Desarrollo*, exhiben una naturaleza esencialmente paradigmática y estructurante. Lejos de constituir meros ejercicios divulgativos, estas producciones representan un proyecto epistemológico deliberado orientado a la institucionalización de la administración pública como dominio académico autónomo dentro del espectro educativo nacional.

Textos seminales como “Notas sobre una teoría general de administración” (1962)²⁴ de Carlos Ramírez Cardona y “La ciencia política” (1962)²⁵ de Georges Bordeau y Leopoldo Borda Roldán, buscaban establecer los límites y el objeto de estudio de la disciplina. En paralelo, trabajos como “La administración científica” (1963)²⁶ del mismo Ramírez Cardona y “El concepto de la eficiencia en la administración pública” (1963)²⁷ de Carlos Ramírez Argüelles, se dedicaban a trasplantar al contexto local los postulados de Frederick W. Taylor y Henri Fayol, enfatizando la búsqueda de la eficiencia, la estandarización de los procesos y la organización científica del trabajo dentro del aparato estatal. La recurrente discusión sobre

- 24 Carlos Ramírez Cardona, “Notas sobre una teoría general de administración”, *Administración & Desarrollo*, n.º 1 (1962).
- 25 Georges Bordeau y Leopoldo Borda Roldán, “La ciencia política”, *Administración & Desarrollo*, n.º 1 (1962).
- 26 Carlos Ramírez Cardona, “La administración científica”, *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).
- 27 Carlos Ramírez Argüelles, “El concepto de la eficiencia en la administración pública”, *Administración & Desarrollo*, n.º 2 (1963).



Laureano Ladron de Guevara Castillo, *Estado Administración Pública y Desarrollo*, Bogotá, ESAP, 1989, Libro



Luis Carlos Arango Pérez, *Fuentes Documentales para el Estudio de la Reforma del Estado*, Bogotá, Convenio Presidencia de la Republica - ESAP, 1990, Libro

modelos organizacionales, ejemplificada en “Algunos comentarios sobre el modelo de Litchfield” (1963)²⁸ de Rafael Rivas Posada, demuestra un esfuerzo por evaluar y aplicar marcos teóricos extranjeros a la incipiente burocracia colombiana.

Las estructuras internas de estos primeros documentos son significativos, estos se organizaban en apartados como “teoría general de la administración”, “modelos de organización” y “eficiencia administrativa”, lo que no solo servía para difundir conocimiento, sino que construía metódicamente un cuerpo doctrinal básico. Este corpus era el sustento bibliográfico y conceptual para la formación de las primeras generaciones de estudiantes y funcionarios públicos que pasarían por las aulas de la ESAP. La metodología predominante era el ensayo, la revisión documental y la reflexión conceptual, con un tono que oscilaba entre lo expositivo y lo prescriptivo. Se trataba, en esencia, de un proyecto pedagógico con cierto grado de nivel que buscaba dotar al Estado de un lenguaje común y de unas herramientas técnicas mínimas para su funcionamiento, partiendo de la premisa de que la racionalización administrativa era un pilar para el desarrollo nacional. La presencia de autores como Frank Tannenbaum y Maurice Duverger, con textos como “Algunas condiciones sociales que influyen en la administración pública” (1963)²⁹ y “La influencia de las fuerzas políticas en la administración pública en los países en proceso de desarrollo” (1963)³⁰, introdujo tempranamente, aunque de forma incipiente, la variable sociopolítica, insinuando que la administración no opera en el vacío.

Durante las décadas de 1970 y 1980, el horizonte temático de la producción intelectual de la ESAP experimentó una expansión y un giro pragmático. La reflexión comenzó a transitar de lo puramente conceptual y de la internalización de teorías clásicas, hacia la comprensión de la administración pública como un instrumento fundamental para la planeación, el desarrollo y el cambio social. Este periodo coincide con el auge del modelo de Estado desarrollista en América Latina, y la producción documental de la ESAP refleja fielmente esta orientación.

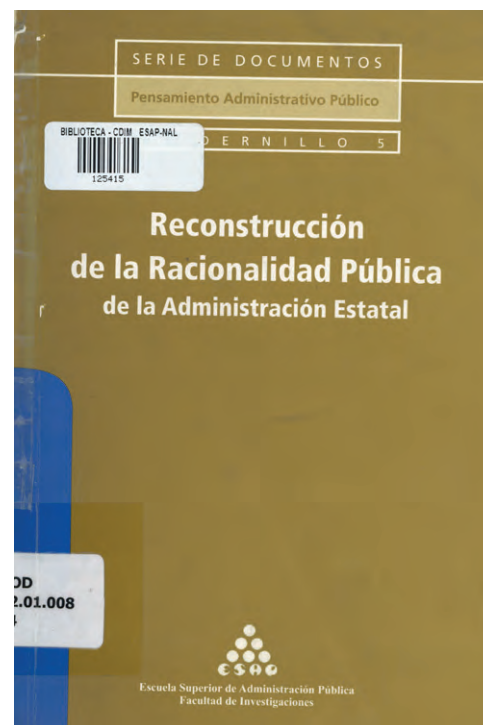
28 Rafael Rivas Posada, “Algunos comentarios sobre el modelo de Litchfield”, *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).

29 Frank Tannenbaum, “Algunas condiciones sociales que influyen en la administración pública”, *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).

30 Maurice Duverger, “La influencia de las fuerzas políticas en la administración pública en los países en proceso de desarrollo”, *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).

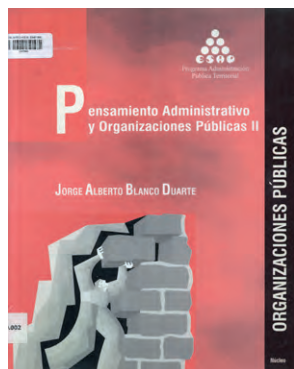
Los documentos de esta época incorporaron con fuerza temas como las técnicas de planeación, los métodos de organización a gran escala y las políticas administrativas orientadas a la modernización. Ya no se trataba solo de entender la administración, sino de utilizarla para dirigir y transformar la sociedad. Investigaciones como “Mecanismos administrativos para la ejecución del plan” (1974)³¹ de Daniel López Bernal y “El sistema nacional de planeación y el futuro del municipio” (1977)³² de Eustorgio Sarria, son notables de este nuevo enfoque. La administración pública se visualizaba ahora como una herramienta prospectiva y de ingeniería social, encargada de operacionalizar los planes de desarrollo y llevar el progreso a todos los rincones del territorio nacional.

Este esfuerzo por intentar “actualizar” los postulados clásicos es particularmente visible en documentos como “Racionalidad y burocracia: la teoría de Max Weber” (1981)³³ de Carlos E. Pinilla Castellanos y Henry Rodríguez Sosa. En lugar de ser una mera exégesis de Weber, el texto representa un esfuerzo por releerlo a la luz de los desafíos de la burocracia latinoamericana, discutiendo sus disfunciones y su articulación con contextos políticos específicos. La creciente influencia del pensamiento latinoamericano crítico se hace palpable con la inclusión de autores de la talla de Bernardo Kliksberg, cuyos textos “Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina” (1981)³⁴ y “La reforma administrativa en América Latina” (1983)³⁵ enfatizaban la dimensión ética, cultural y de recursos humanos de la gestión pública. De igual modo, la aparición de Óscar Oszlak y Guillermo O’Donnell en las páginas de *Administración & Desarrollo* con “Estado y políticas estatales



Jesús María Molina Giraldo, *Reconstrucción de la Racionalidad Pública de la Administración Estatal*, Bogotá, ESAP, 2004, Libro

- 31 Daniel López Bernal, “Mecanismos administrativos para la ejecución del plan” (Tesis de grado, ESAP, 1974).
- 32 Eustorgio Sarria, “El sistema nacional de planeación y el futuro del municipio”, *Administración & Desarrollo*, n.º 17 (1977).
- 33 Carlos E. Pinilla Castellanos y Henry Rodríguez Sosa, “Racionalidad y burocracia: la teoría de Max Weber”, *Administración & Desarrollo* 19, n.º 5 (1981): 88–100. <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1981/no19/5.pdf>
- 34 Bernardo Kliksberg, “Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina”, *Administración & Desarrollo*, n.º 19 (1981).
- 35 Bernardo Kliksberg, “La reforma administrativa en América Latina”, *Administración & Desarrollo*, n.º 21 (1983). <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1983/vol11/no21/6.pdf>



Jorge Alberto Blanco Duarte, *Pensamiento Administrativo y Organizaciones Públicas II*, Bogotá, ESAP, 2004, Módulo

en América Latina: hacia una estrategia de investigación” (1981)³⁶, marca un hito al introducir una perspectiva abiertamente política y crítica sobre el Estado, cuestionando su neutralidad y mostrando cómo sus instituciones podían reproducir desigualdades.

Este giro interdisciplinario y socio-político enriqueció sustancialmente la línea de pensamiento administrativo público. La publicación de *La administración pública en Colombia: una crisis de identidad* (1984)³⁷ de Adolfo Rodríguez Bernal, sintetiza las tensiones de este periodo: por un lado, la herencia técnica y racionalizadora, y por el otro, la creciente conciencia de las limitaciones de ese modelo y la necesidad de comprender la administración en su complejo entramado social e histórico.

La década de 1990 muestra un punto de inflexión en la trayectoria del pensamiento administrativo público en la ESAP, en clara y directa sintonía con la nueva Constitución Política de 1991 y con las agendas de reforma del Estado y ajuste estructural que barrieron América Latina bajo la égida del Consenso de Washington. La producción documental de la ESAP se insertó de lleno en el debate sobre la modernización del aparato estatal, incorporando explícita y críticamente el lenguaje, los conceptos y las herramientas de la nueva gestión pública —NGP— (New Public Management).

Este cambio de paradigma es palpable en el contraste temático. Obras como *La tramitomanía oficial: enfoque gerencial para enfrentarla con éxito* (1992)³⁸ de Rigoberto Martínez Bermúdez, son sintomáticas del espíritu de la época. El título mismo señala un diagnóstico (la ineficiencia burocrática) y propone una solución específica (el enfoque gerencial). La “tramitomanía” se erigió como el símbolo de todo lo que estaba mal en la administración tradicional, y la gerencia pública se presentaba como la panacea para enfrentarla, prometiendo agilidad, orientación al ciudadano-cliente y resultados.

La publicación *Reforma al Estado y a la administración pública en América Latina* (1997)³⁹, una obra conjunta de múltiples autores, sintetizaba la discusión a nivel regional sobre la transformación estructural del aparato estatal. Abordaba temas como la privatización, la descentralización y la introducción de mecanismos de mercado en la gestión pública, debates que estaban en el centro de la agenda política colombiana. De manera autorreflexiva, La ESAP y la modernización del Estado (1998)⁴⁰ de Hernando Roa Suárez, ubica a la institución no como un mero observador, sino como un actor protagónico y testigo de excepción de estos procesos de transformación administrativa.

Durante estos años se produjo un giro notable respecto de las aproximaciones más normativas o descriptivas que habían dominado etapas anteriores.

36 Óscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Administración & Desarrollo* 19, n.º 2 (1981): 2—33. <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1981/no19/2.pdf>

37 Adolfo Rodríguez Bernal, *La administración pública en Colombia: una crisis de identidad* (Subdirección de Posgrados, Escuela Superior de Administración Pública, 1984).

38 Rigoberto Martínez Bermúdez, *La tramitomanía oficial: enfoque gerencial para enfrentarla con éxito* (Escuela Superior de Administración Pública, 1992).

39 Martín Bassols et al., *Reforma al Estado y a la administración pública en América Latina* (Escuela Superior de Administración Pública, 1997).

40 Hernando Roa Suárez, *La ESAP y la modernización del Estado* (Escuela Superior de Administración Pública, 1998).

La administración pública empezó a entenderse no solo como un repertorio de reglas o como una herramienta para ejecutar planes, sino como un ámbito que debía ser gestionado con criterios propios de dirección y conducción institucional. Aun así, la llegada de este lenguaje gerencial no significó una aceptación total ni uniforme. En los textos de la época se percibe un uso frecuente de nociones como eficiencia o competitividad, pero también emergen dudas y matices que muestran cómo la comunidad académica intentaba asimilar, cuestionar o reconfigurar estas ideas. Ese diálogo, a veces tenso, permitió que se fueran abriendo espacios para discusiones más críticas que cobrarían mayor fuerza en las décadas siguientes.

Algo similar ocurrió con el ciclo que va del 2000 al 2010, aunque con un énfasis distinto. Después del dinamismo conceptual de los años 80 y 90, se hizo evidente la necesidad de ordenar lo producido, revisar acumulados y establecer referentes que dieran coherencia al campo. Esa búsqueda derivó en un conjunto amplio de textos orientados a la docencia y la formación, muchos de ellos concebidos como manuales o guías de estudio que buscaban ofrecer bases conceptuales claras para estudiantes, funcionarios y académicos. El propósito dominante no era innovar teóricamente a gran escala, sino organizar el corpus existente, afinar categorías y aportar estabilidad conceptual a una disciplina que acumulaba ya varias décadas de reflexión y debate.

Obras como *Introducción a la administración pública* (1999)⁴¹ de Hernando Loaiza Gallón, que

circuló y fue referencia durante toda la primera parte de la década, y *Principios de administración pública* (2004)⁴² de Omar Guerrero Orozco, son notables de este fin. Estos textos no se limitaban a la exposición de teorías, sino que buscaban ordenar las nociones fundamentales de la gestión pública en un formato sistemático y pedagógico, integrando de manera dosificada las lecciones de las etapas anteriores: la eficiencia clásica, la planificación desarrollista y las herramientas gerenciales.

Un aporte significativo de este periodo fue el impulso por construir referentes doctrinales que dieran cuenta de la especificidad del caso colombiano. *Teoría de la organización administrativa colombiana: una visión jurídico-administrativa* (2005)⁴³ de Jaime Vidal Perdomo y otros autores, es un ejemplo llamativo. Este trabajo trasciende la mera aplicación de teorías generales para adentrarse en la arquitectura institucional concreta de Colombia, analizando su evolución, sus particularidades y sus disfunciones desde una perspectiva que combina el derecho administrativo con la teoría de la organización.

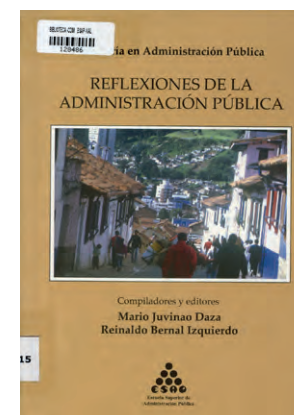
Asimismo, surgió un interés más agudo por articular la teoría abstracta con las prácticas institucionales concretas. *Democracia en Colombia y poder público: ¿es público o es privado el Estado en Colombia?* (2009)⁴⁴ de Jesús María Molina y La

42 Omar Guerrero Orozco, *Principios de administración pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 2004).

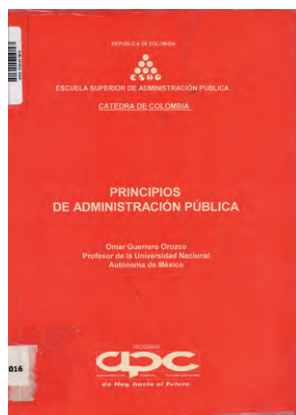
43 Jaime Vidal Perdomo et al., *Teoría de la organización administrativa colombiana: una visión jurídico-administrativa* (Escuela Superior de Administración Pública, Editorial Universidad del Rosario, 2005).

44 Jesús María Molina, *Democracia en Colombia y poder público: ¿es público o es privado el Estado en Colombia?* (Escuela Superior de Administración Pública, 2009).

41 Hernando Loaiza Gallón, *Introducción a la administración pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 1999).



Mario Juvinao Daza y Reinaldo Bernal Izquierdo (Compiladores), *Reflexiones de la Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 2004, Memorias



Omar Guerrero Orozco, *Principios de Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 1997, Libro

historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia (2009)⁴⁵ de Augusto Álvarez Collazos, evidencian esta tendencia. Estos documentos conectan el pensamiento administrativo público con problemas nodales de la democracia y la institucionalidad colombiana, como la naturaleza del poder, la profesionalización del servicio civil y los desafíos de la meritocracia en un contexto político complejo. La línea de pensamiento dejaba de ser un ejercicio puramente académico para convertirse en una herramienta de diagnóstico y propuesta sobre los problemas reales de la administración del Estado.

El tramo más reciente, que abarca desde 2017 hasta las proyecciones para 2025, evidencia una reconfiguración del pensamiento administrativo público en la ESAP, marcada por tres vectores principales: la relectura histórica, la asimilación de las agendas globales de gobernanza e innovación, y una apertura decidida hacia la interdisciplinariedad.

En primer lugar, se observa un giro historiográfico, documentos como *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia: la Escuela Superior de Administración Pública* (2018)⁴⁶ de Édgar González Salas y Óscar David Saidiza, y sobre todo *Historia de la administración pública* (2023)⁴⁷ proyecto liderado por la Decanatura de

Pregrado, representan un esfuerzo por consolidar una memoria institucional y disciplinar. Estos trabajos ofrecen una mirada integral y reflexiva sobre los orígenes, transformaciones y trayectorias de la administración pública en el país, entendiendo que la comprensión del presente y la proyección del futuro requieren un anclaje sólido en el pasado.

En segundo lugar, la producción intelectual hace eco de los debates contemporáneos más relevantes a escala global. *Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública: un recorrido desde el siglo XIX al XXI* (2022)⁴⁸ compilado por Jesús Molina, sintetiza y actualiza la discusión en torno a conceptos como gobernanza, innovación pública, gobierno abierto y cambios institucionales. La ampliación del marco de análisis a una escala regional con *Las reformas del Estado y de la administración pública: de la Misión Kemmerer (1923) a nuestros días. Un siglo de rediseños institucionales*. (2023)⁴⁹ de Diego Younes Moreno y Paula Younes Medina, sitúa a la ESAP y al pensamiento colombiano dentro de un diálogo latinoamericano más amplio, comparando experiencias, identificando tendencias comunes y aprendiendo de las lecciones regionales.

Finalmente, y quizás de manera más novedosa, se consolida una apertura hacia la interdisciplinariedad. Los documentos *Demografía: enfoque y*



Augusto Hernández Becerra, *Desarrollo Institucional Colombiano*, Bogotá, ESAP, 1988, Módulo

- 45 Augusto Álvarez Collazos, *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia* (Escuela Superior de Administración Pública, 2009).
- 46 Édgar González Salas y Óscar David Saidiza, *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia: la Escuela Superior de Administración Pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 2018).
- 47 Omar Rey Anaconda et al., *Historia de la administración pública colombiana* (Escuela Superior de Administración Pública, 2023). <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/10>

- 48 Jesús María Molina (Compilador), *Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública: un recorrido desde el siglo XIX al XXI. Seminario profesoral 2021* (Escuela Superior de Administración Pública, 2022). <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/20>
- 49 Diego Younes Moreno y Paula Younes Medina, *Las reformas del Estado y de la administración pública: de la Misión Kemmerer (1923) a nuestros días. Un siglo de rediseños institucionales*. (Escuela Superior de Administración Pública, 2023).

aplicaciones en administración pública (2025)⁵⁰ de Ronald Macuacé Otero y Juan de Jesús Sandoval, y *Fundamentos sociológicos. De las teorías a la transformación social en la administración pública* (2025)⁵¹ de Yolanda Rodríguez Rincón y otros, son indicativos de esta tendencia. Integran saberes y metodologías de las ciencias sociales para ampliar y enriquecer la comprensión de lo público. Ya no se trata solo de administrar con eficiencia o de reformar instituciones, sino de entender las dinámicas poblacionales, los procesos sociales, las estructuras de poder y las transformaciones culturales que condicionan y son condicionadas por la acción administrativa del Estado.

Del pensamiento a la praxis: trayectorias del pensamiento administrativo público en la formación del administrador público colombiano⁵²

En la ESAP la tradición del pensamiento administrativo público no solo ha servido como soporte doctrinal, sino que ha configurado una línea

de investigación y de formación que atraviesa seis décadas de producción académica. En este sentido, la asignatura Pensamientos y Teorías de la Administración Pública, producto del último rediseño curricular, recoge de manera sistemática los enfoques, autores y trayectorias disciplinares que han nutrido este campo. En los contenidos de dicha asignatura se materializa un acervo histórico y conceptual en un diseño pedagógico coherente con el modelo esapista de aprendizaje activo. Su propósito es que el estudiante comprenda el origen, evolución y caracterización de la disciplina desde contextos europeos, norteamericanos, latinoamericanos y colombianos, integrando las transformaciones contemporáneas del fenómeno administrativo⁵³. La asignatura articula cinco unidades que reproducen, de forma secuencial, las trayectorias del pensamiento administrativo público: la génesis cameral y policial; la fundación doctrinal de la disciplina; los enfoques clásicos del siglo XX; los paradigmas contemporáneos; y los enfoques colombianos y latinoamericanos recientes.

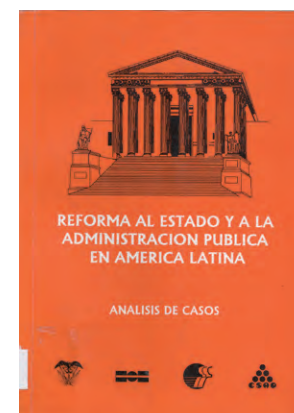
Cada una de estas unidades traduce un momento del desarrollo epistemológico en una experiencia de aprendizaje situada. Así, los Estados absolutistas y la ciencia de la policía se estudian no como vestigios históricos, sino como antecedentes del pensamiento organizacional moderno; Bonnin, Lorenz von Stein y Wilson son leídos como fundadores de una racionalidad administrativa que permitió la profesionalización del servicio público; y autores como Kliksberg, Oszlak, Chevallier o Denhardt se abordan como referentes del pensamiento crítico y humanista que caracteriza el siglo XXI. De esta forma, la asignatura encarna

⁵⁰ Ronald Macuacé Otero y Juan de Jesús Sandoval, *Demografía: enfoque y aplicaciones en administración pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025). <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/65>

⁵¹ Yolanda Rodríguez Rincón et al., *Fundamentos sociológicos. De las teorías a la transformación social en la administración pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025). <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/64>

⁵² Este acápite se sustenta en los contenidos establecidos en: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Microcurrículo 2025-1: Pensamientos y Teorías de la Administración Pública* (ESAP, 2025), 1–25.

⁵³ Esap, *Microcurrículo 2025-1*, 2–4.



Reforma al Estado y a la Administración Pública en América Latina Análisis de Casos, Bogotá, ESAP, 1997, Libro



Nathalia Patricia Vargas Valero, *El Impacto de los Partidos Políticos en la Gobernabilidad en su Dimensión de Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 2017, Libro.



Jesús María Molina Giraldo (Editor), *Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública*, Bogotá, ESAP, Colección Perspectivas, 2022, Memorias

una evolución: estructura su contenido en torno a los hitos epistemológicos de la disciplina, traduce los debates teóricos en experiencias pedagógicas y orienta la formación del administrador público hacia la innovación, la ética y la comprensión crítica de lo público.

Ahora bien, la presencia de esta línea en la formación no puede comprenderse sin considerar los corpus documentales institucionales que la sustentan. En el ámbito formativo, los planes de estudio de los programas de Administración Pública Territorial y Administración Pública presencial contienen la arquitectura curricular que formaliza la inserción de los contenidos de pensamiento administrativo en la formación profesional. El Acuerdo de actualización del plan de estudios del APT evidencia de manera explícita la incorporación de asignaturas dedicadas a la fundamentación epistemológica del campo, dentro de las cuales Pensamientos y Teorías de la Administración Pública ocupa un lugar central en el núcleo básico del programa.⁵⁴ De manera complementaria, el plan de estudios del programa presencial muestra la continuidad de esta tradición conceptual en otra modalidad formativa, lo que permite identificar una línea de pensamiento consolidada, estable y presente de forma transversal en los programas de la ESAP.⁵⁵ La existencia simultánea de estos planes de estudio, junto con sus correspondientes microcurrículos y guías, constituye un primer corpus documental que da cuenta del anclaje formativo de la línea en la estructura académica institucional.

A este conjunto se suma un segundo grupo de documentos, de carácter institucional e investigativo, que permite apreciar cómo la línea de pensamiento administrativo público ha ido adquiriendo densidad y continuidad más allá de la formación de pregrado. El acuerdo mediante el cual se crea la Maestría en Administración Pública y, especialmente, la fundamentación académica que lo acompaña, muestra la manera en que la ESAP ha organizado su reflexión disciplinar en torno a núcleos temáticos que han orientado

54 Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo 002 del 28 de enero de 2023, “Por el cual se actualiza el Plan de Estudios del Programa de pregrado en Administración Pública Territorial – APT, modalidad distancia tradicional”.

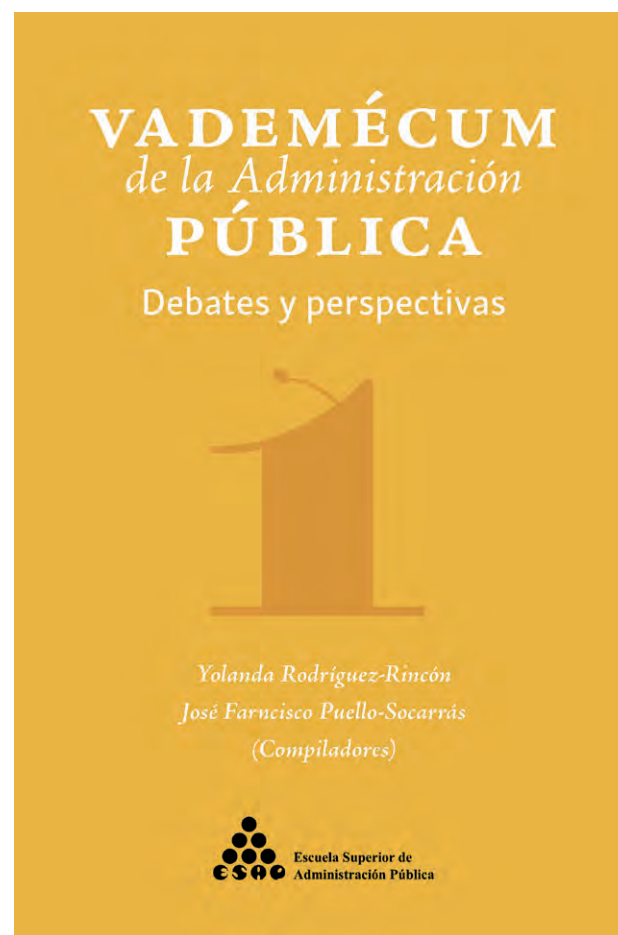
55 Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo 001 del 28 de enero de 2022, “Por el cual se actualiza el Plan de Estudios del Programa de pregrado en Administración Pública – AP, modalidad presencial”.

buena parte de su producción teórica: Estado y poder, economía de lo público, desarrollo territorial y organizaciones y gestión. En ese mismo texto se resalta que el programa articula de manera explícita las funciones de docencia, investigación y proyección social, lo que confirma la vocación interdisciplinaria con la que la Escuela ha abordado el estudio de lo público. Esta fundamentación no solo amplía el alcance formativo de la línea, sino que evidencia su presencia en el nivel de posgrado, donde se profundiza en enfoques analíticos y metodológicos que complementan las aproximaciones trabajadas en el pregrado. De este modo, la Maestría constituye un referente institucional que permite rastrear la continuidad de la línea en los procesos de producción académica y en las dinámicas de consolidación disciplinar propias de la ESAP.

La conexión entre ambos niveles —el estrictamente formativo y el investigativo— permite comprender con mayor claridad la permanencia de la línea de pensamiento administrativo público en la vida académica de la Escuela. Su capacidad de dialogar con los documentos institucionales, de proyectarse en los espacios de investigación y de renovarse en las prácticas docentes muestra que no se trata de una iniciativa aislada, sino de un proceso histórico que ha ido estructurando la identidad disciplinar de la institución. Esta continuidad, que combina tradición y adaptación a nuevos contextos, explica en buena medida por qué la línea se mantiene vigente: porque ha logrado actualizarse sin perder sus referentes fundamentales y porque ofrece un marco conceptual que orienta tanto la formación de los estudiantes como el trabajo investigativo desarrollado en la Escuela.

Conclusiones: una trayectoria dialéctica y un proyecto intelectual vigente

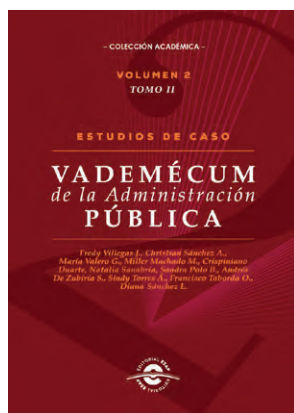
El recorrido histórico del pensamiento administrativo público en la ESAP no puede entenderse como una simple sucesión de etapas, sino como un proceso en el que las preguntas por el Estado, su funcionamiento y sus formas de legitimidad han ido tomando distintos matices. Con el paso del tiempo, la Escuela ha pasado de adoptar esquemas teóricos forjados en Europa y Norteamérica a producir lecturas propias, más sensibles a las particularidades del país y de la región. Esa transición no ha sido lineal ni homogénea, pero



Yolanda Rodríguez, José Francisco Puello & Jesús María Molina (Editores), *Vademécum de la Administración Pública, Tomo 1. Debates y perspectivas*, Bogotá, ESAP, 2021, Libro



Javier Cadavid Ramírez & Juan Carlos Quintero Calvache, *Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2024, Libro



Yolanda Rodríguez, José Francisco Puello & Jesús María Molina (Editores), *Vademecum de la Administración Pública, Tomo 2. Estudios de Caso*, Bogotá, ESAP, 2021, Libro

sí ha permitido que la institución consolide una tradición reflexiva que combina análisis histórico, consideraciones éticas y preocupaciones por la racionalidad en la gestión pública.

A lo largo de los años, uno de los rasgos que mejor ilustra la vitalidad de esta línea es la forma como la investigación y la docencia han dialogado entre sí. Los trabajos publicados en diferentes momentos —incluyendo aquellos difundidos en *Administración & Desarrollo*— han terminado nutriendo la formación de pregrado y posgrado, y viceversa: los debates que se originan en el aula suelen proyectarse hacia espacios de investigación o hacia ejercicios de reflexión institucional. La asignatura Pensamientos y Teorías de la Administración Pública es un ejemplo claro de este tránsito, pues funciona como un lugar donde los estudiantes se acercan tempranamente a esa tradición intelectual y reconocen el papel que ha tenido en la construcción del campo disciplinar.

El examen del corpus documental muestra un proceso marcado por avances, replanteamientos y búsquedas constantes. En sus inicios, la línea cumplió un papel de traducción y adaptación de teorías externas; más adelante se convirtió en un recurso para acompañar políticas de desarrollo y modernización del Estado; con la llegada de las reformas gerenciales, incorporó nuevos lenguajes y enfoques, aunque no sin resistencias y debates; y en años recientes, se ha orientado hacia la organización del conocimiento acumulado y la consolidación

de perspectivas propias. Esta trayectoria evidencia que el *pensamiento administrativo público* ha estado estrechamente vinculado a los cambios del aparato estatal y a las transformaciones más amplias del país.

Los setenta y tres documentos revisados permiten reconocer que esta línea es más que un conjunto de producciones académicas: conforman la memoria escrita de un proyecto intelectual colectivo, en el que conviven distintas generaciones de profesores, investigadores y estudiantes. En sus páginas se refleja el diálogo permanente entre nociones universales sobre la administración y las circunstancias históricas, sociales y políticas que atraviesan a Colombia. El paso de los textos manualísticos a estudios más amplios sobre fenómenos históricos, demográficos o sociopolíticos demuestra que esta tradición no se ha quedado fija en una fórmula, sino que ha sabido revisarse y abrirse a nuevos interrogantes.

Por ello, puede afirmarse que el *pensamiento administrativo público* en la ESAP es hoy un campo en movimiento, que sigue ampliando sus fronteras y ajustando sus preocupaciones. Su historia da cuenta de un esfuerzo sostenido por comprender la complejidad de lo público y por aportar elementos para mejorar la acción estatal. Esa búsqueda, inacabada por definición, es la que mantiene vigente a la línea y la proyecta hacia los desafíos que plantean las transformaciones institucionales, sociales y tecnológicas del siglo XXI.

Bibliografía

- Álvarez Collazos, Augusto. *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública, 2009.
- Álvarez Collazos, Augusto. “Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social.” *Administración & Desarrollo* 40, n.º 55 (2012).
- Araujo Lobo, Alice J. “Camaralismo: un antecedente más en la evolución de la administración como ciencia.” *Visión Gerencial*, n.º 1 (2015): 165–180. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=465545898008>
- Bassols, Martín, Aurora Belmore, Orlando J. Cabrales, Helmut Carl, Héctor Domeniconi, Rafael Echeverry, Jorge Grandi, María Ángela Holguín, Jaime Niño Díez, et al. *Reforma al Estado y a la administración pública en América Latina*. Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- Bonnin, Charles-Jean. *Principes d’administration publique*. Bossange, 1812.
- Bordeau, Georges y Leopoldo Borda Roldán. “La ciencia política.” *Administración & Desarrollo*, n.º 1 (1962).
- Bovaird, Tony. “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services”. *Public Administration Review* 67, n.º 5 (2007): 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. “Modelos de estado desarrollista”, *Revista CEPAL* (2019). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44736-modelos-estado-desarrollista>
- Chevallier, Jean. *Ciencia administrativa: teoría general de la institución administrativa*. INAP, 1986.
- Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública., Acuerdo 001 del 28 de enero de 2022, “Por el cual se actualiza el Plan de Estudios del Programa de pregrado en Administración Pública – AP, modalidad presencial”.
- Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo 002 del 28 de enero de 2023, “Por el cual se actualiza el Plan de Estudios del Programa de pregrado en Administración Pública Territorial – APT, modalidad distancia tradicional”.
- Denhardt, Janet V. y Robert B. Denhardt. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Routledge, 2015.
- Duverger, Maurice. “La influencia de las fuerzas políticas en la administración pública en los países en proceso de desarrollo.” *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). *Pensamiento Administrativo Público*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).. *Microcurrículo 2025-1: Pensamientos y Teorías de la Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Fayol, Henri. *Administration industrielle et générale: prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle*. H. Dunod et E. Pinat, 1917.
- González Salas, Édgar y Óscar David Saidiza. *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia: la Escuela Superior de Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 2018.
- Guerrero Orozco, Omar. “La formulación de principios en la administración pública”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 16, n.º 49 (2009): 15–35. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504902>

- Guerrero Orozco, Omar. “Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 16 (2009): 73–90. <https://www.redalyc.org/pdf/105/10512244004.pdf>
- Guerrero Orozco, Omar. *Principios de administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 2004.
- Hood, Christopher. “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration* 69, n.º 1 (1991): 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Klikberg, Bernardo. “La reforma administrativa en América Latina”. *Administración & Desarrollo* 11, n.º 21 (1983). <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1983/vol11/no21/6.pdf>
- Klikberg, Bernardo. *La reforma administrativa en América Latina: una revisión del marco conceptual*. Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- Klikberg, Bernardo. *Hacia una nueva visión de la administración pública*. Paidós, 1989.
- Loaiza Gallón, Hernando. *Introducción a la administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 1999.
- López Bernal, Daniel. “Mecanismos administrativos para la ejecución del plan”. Tesis de grado, ESAP, 1974.
- Macuacé Otero, Ronald y Juan de Jesús Sandoval. *Demografía: enfoque y aplicaciones en administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/65>
- Malagón Pinzón, Miguel. “La ciencia de la policía y el derecho administrativo”. *Estudios Socio-Jurídicos* 6, n.º 1 (2004): 174–210.
- Martínez Bermúdez, Rigoberto. *La tramitomanía oficial: enfoque gerencial para enfrentarla con éxito*. Escuela Superior de Administración Pública, 1992.
- Molina, Jesús María. *Democracia en Colombia y poder público: ¿es público o es privado el Estado en Colombia?* Escuela Superior de Administración Pública, 2009.
- Molina, Jesús María (Compilador). *Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública: un recorrido desde el siglo XIX al XXI. Seminario profesoral 2021*. Escuela Superior de Administración Pública, 2022. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/20>
- O’Donnell, Guillermo. “Democracia delegativa”. *Novos Estudos* 31, n.º 92 (1991): 25–40.
- Osborne, David y Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, 1993.
- Oszlak, Óscar. “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”. *Estudios CEDES* 1, n.º 3, 1978.
- Oszlak, Óscar. *La formación del Estado argentino*. Planeta, 1982.
- Oszlak, Óscar y Guillermo O’Donnell. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Administración & Desarrollo* 19, n.º 2 (1981): 2–33. <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1981/no19/2.pdf>
- Pinilla Castellanos, Carlos E. y Henry Rodríguez Sosa. “Racionalidad y burocracia: la teoría de Max Weber”. *Administración & Desarrollo* 19, n.º 5 (1981): 88–100. <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1981/no19/5.pdf>

- Ramírez Argüelles, Carlos. “El concepto de la eficiencia en la administración pública”. *Administración & Desarrollo*, n.º 2 (1963).
- Ramírez Cardona, Carlos. “Notas sobre una teoría general de administración”. *Administración & Desarrollo*, n.º 1 (1962).
- Ramírez Cardona, Carlos. “La administración científica”. *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).
- Rey Anacona, Omar, Sandra Milena Polo Buitrago, Adolfo León Guerrero García y Luis Alberto Galeano Escucha. *Historia de la administración pública colombiana*. Escuela Superior de Administración Pública, 2023. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/10>
- Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance*. Open University Press, 1997.
- Rivas Posada, Rafael. “Algunos comentarios sobre el modelo de Litchfield”. *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).
- Roa Suárez, Hernando. *La ESAP y la modernización del Estado*. Escuela Superior de Administración Pública, 1998.
- Rodríguez Bernal, Adolfo. *La administración pública en Colombia: una crisis de identidad*. Subdirección de Posgrados, Escuela Superior de Administración Pública, 1984.
- Rodríguez Rincón, Yolanda, David Fernando Sierra Gutiérrez, María Lucía Sierra Sierra, Christian Alexander Narvárez Álvarez y Miguel Antonio Borja Alarcón. *Fundamentos sociológicos. De las teorías a la transformación social en la administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/64>
- Sarria, Eustorgio. “El sistema nacional de planeación y el futuro del municipio”. *Administración & Desarrollo*, n.º 17 (1977).
- Tannenbaum, Frank. “Algunas condiciones sociales que influyen en la administración pública”. *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).
- Taylor, Frederick W. *The Principles of Scientific Management*. Harper & Brothers, 1911. <https://ia601609.us.archive.org/9/items/principlesofscieootaylrch/principlesofscieootaylrch.pdf>
- Vidal Perdomo, Jaime, Fernando Brito Ruiz, Miguel Malagón, Catalina Atehortúa y Viviana Díaz. *Teoría de la organización administrativa colombiana: una visión jurídico-administrativa*. Escuela Superior de Administración Pública, Editorial Universidad del Rosario, 2005.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 1944.
- Wilson, Woodrow. “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly* 2, n.º 2 (1887): 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Younes Moreno, Diego, y Paula Younes Medina. *Las reformas del Estado y de la administración pública: de la Misión Kemmerer (1923) a nuestros días. Un siglo de rediseños institucionales*. Escuela Superior de Administración Pública, Segunda edición, 2023.

Las organizaciones públicas como campo de enseñanza e investigación en la administración pública colombiana: el caso de la ESAP (1960 – 2025)

ALBERTO GIRALDO SAAVEDRA¹

Introducción

Las organizaciones, sean estas públicas o privadas, constituyen uno de los temas de la mayor importancia en el mundo contemporáneo, no porque se considere que son de reciente aparición, sino porque, entre más transcurre el tiempo, se evidencia empíricamente que esta es una sociedad de organizaciones, en las que, a su interior o alrededor de ellas, gira la totalidad del comportamiento individual o colectivo de todos nosotros. Desde que nacemos hasta que morimos mantenemos todo tipo de relaciones con las organizaciones, como bien lo dijo Amitai Etzioni, en su famoso texto de las organizaciones modernas, publicado a finales de la década de los setenta².

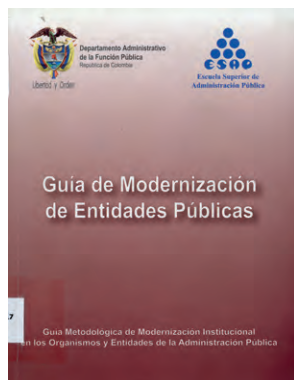
No se necesita ser un conocedor del tema para evidenciar que la realidad organizacional refleja una

gran complejidad para su comprensión, situación particularmente interesante, si se mira desde una perspectiva académica, la cual abre un mundo de posibilidades para investigar y abordar su estudio desde diferentes marcos teóricos, referenciales y conceptuales, que distintas disciplinas han construido con el propósito de brindar herramientas que promuevan la identificación y el conocimiento de las posibles características similares de diferentes tipos de organización, así como características que, no obstante tratarse de organizaciones similares o parecidas, generan diferencias importantes, de acuerdo con el entorno en el que se desempeñan.

Esta realidad inocultable nos exige, especialmente desde la ESAP, a tomar en serio el estudio de las organizaciones, en especial las organizaciones públicas, en razón a que hacen parte fundamental del objeto de estudio de la administración pública,

¹ Profesor de carrera – ESAP Sede Central
Doctor en Derecho

² Amitai Etzioni, *Organizaciones modernas* (Uteha, 1979).



ESAP, *Guía Metodológica de Modernización Institucional en los Organismos y Entidades de la Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 1991, Cartilla

disciplina en la que, la ESAP tiene la obligación, en razón a que fue creada para ello, de formar profesionales con todos los conocimientos necesarios para que su desempeño laboral se realice de manera óptima y que sus egresados contribuyan, realmente, a las transformaciones que la sociedad le viene demandando al Estado y su administración pública, de tiempo atrás.

Es en esta línea de pensamiento con la que, modestamente, pretendo contribuir con los planteamientos que hago en el presente escrito, los cuales, he organizado en tres partes para referirme al tema que nos ocupa, las “organizaciones públicas”. En un primer aparte, reconociendo la gran dificultad que supone abordar el estudio de las organizaciones, intento hacer un acercamiento conceptual desde tres perspectivas teóricas distintas, ejercicio válido para los propósitos de este documento, pero, absolutamente, insuficiente para el estudio detallado de las organizaciones. En el segundo aparte, también de manera escueta y descriptiva, trato de llamar la atención, acerca de la importancia que tiene el estudio de las organizaciones en una disciplina como la administración pública y, en el tercer aparte, con base en la información recabada, me refiero al rol jugado por la ESAP, desde su misionalidad, en el tema que nos ocupa, en particular, las organizaciones públicas.

El ejercicio hecho por los colegas para identificar los ejes o grandes temas sobre los que debería versar esta publicación, en conmemoración de los 66 años de existencia de la ESAP, los llevó a confeccionar un listado de temas o ejes problemáticos que, seguramente, guardan una mayor relación con el quehacer cotidiano y misional de la institución, desde su fundación hasta nuestros

días. Uno de ellos se ha denominado, “organizaciones públicas”, tema sobre el cual se me pidió hacer una reflexión acerca del rol jugado por la ESAP, desde su responsabilidad en materia de formación académica, capacitación, investigación, proyección institucional y posibles publicaciones hechas desde sus áreas misionales.

Este trabajo, además de ser muy interesante, es bastante arduo y demanda un gran esfuerzo por parte de un equipo que indague en los archivos de las diferentes dependencias de la entidad, sobre la existencia de documentos que den cuenta del papel jugado por la ESAP en los temas anteriormente señalados, con el fin de poder hacer afirmaciones basadas en evidencias y no en simples suposiciones. Pero, adicionalmente, y como punto de partida, también es, absolutamente necesario, definir o adoptar un marco referencial desde el que se pueda orientar la mirada para comprender mejor, no solo la recolección de información, sino el análisis de esta, en el entendido que este es uno de los aspectos centrales a considerar en el estudio de la administración pública.

Aproximación conceptual

El término organización es un concepto polisémico, es decir, que tiene diferentes acepciones o significados, dependiendo del lugar teórico o disciplinar desde el que se le quiera analizar, pero que, desde las ciencias administrativas y, en particular, desde la administración pública, es factible identificar, al menos dos acepciones que, si bien es cierto, conservan una estrecha relación, no significa que sean sinónimos o que se refieran, exactamente, a la misma realidad, a pesar de que algunos estudiosos,

le han dado un manejo inadecuado al lenguaje, lo cual ha generado grandes ambigüedades epistémicas a la disciplina, en el proceso de configuración, tanto de su objeto de estudio, como en la determinación de los contenidos del saber o de la disciplina.

En primer lugar, el término organización es entendido como un proceso, como una acción y en tal sentido, a dicha acción le correspondería adelantar un conjunto de actividades o cumplir una serie de funciones o tareas orientadas a disponer u ordenar las partes con relación al todo, lo cual quiere decir que, desde esta perspectiva, organización equivale o significa organizar. Y organizar es la segunda función del llamado proceso administrativo³, proceso alrededor del cual, muchos estudiosos de la administración consideraron que podría construirse el objeto de estudio.

Con ocasión de los planteamientos de Fayol, en lo atinente a los “elementos de la administración”, no solo se generó un auge en las publicaciones que llenaron las librerías de textos orientados a describir las fases o etapas del proceso administrativo, sugiriendo reinterpretaciones, en algunos casos y, ampliación de los mismos en otros; sino que, la gran mayoría de las universidades diseñaron los planes de estudio para la formación de administradores de empresas tomando como eje central o columna vertebral, el proceso administrativo y destinando

un semestre o periodo académico completo para el estudio de cada fase o etapa. Esto se tradujo en que, durante los cuatro o cinco primeros semestres de la carrera, debía estudiarse, obligatoriamente, todo lo concerniente a aspectos conceptuales, metodológicos técnicos e instrumentales relacionados con *planear* o planeación administrativa, *organizar* u organización administrativa, *dirigir*, dirección o gerencia y *control*, adicionando el resto de las asignaturas que cada universidad consideraba pertinente para la formación de un profesional en administración de empresas

La ESAP, de acuerdo con los planes de estudio que he podido revisar, ha sido la única institución de educación superior que no ha diseñado sus planes de estudio para la formación de administradores públicos, tomando como columna vertebral o eje central del currículo, el proceso administrativo, como lo hicieron la gran mayoría de facultades de administración, sin querer decir con ello que en la ESAP no hayan sido estudiadas las fases o etapas de dicho proceso. Por el contrario, su estudio se ha hecho, no solo teniendo en cuenta las particularidades de cada una de las etapas del proceso administrativo, a nivel micro o intraorganizacional, sino que, se amplió su campo o radio de acción a los aspectos contextuales e históricos que cada fase o etapa del proceso administrativo debe considerar al referirse a una disciplina tan compleja como la administración pública. A manera de ejemplo, el estudio de la primera fase o etapa del proceso administrativo, la planeación, nunca se ha reducido a una mirada interna, microorganizacional, o puramente administrativa como se hace en las facultades de administración de empresas. En la ESAP, por obvias razones, se amplía su radio de acción a la planeación económica y social.



Marino Tadeo Henao Ospina, *La ESAP y el Desarrollo Institucional del Sector Público*, Bogotá, ESAP, 1991, Cuadernos ESAP

³ Expresión utilizada por la mayoría de los autores de textos de administración para hacer referencia al conjunto de funciones que debe realizar la dirección, tomando como fundamento los planteamientos de Fayol, denominados “Elementos de la administración” y descritos como prever, organizar, dirigir y controlar. Ver: Henri Fayol y Frederick Winslow Taylor, *Administración industrial y general: previsión, organización, mando, coordinación, control / Principios de la Administración Científica*, Segunda edición (Ediciones Orbis, 1986).



Octavio Barbosa Cardona, *Los Indicadores de Gestión y su Contexto*, Bogotá, ESAP, 1998, Libro

En segundo lugar, las acepciones dadas al término organización, se distancian o alejan de la concepción procedimental o de acción para darle paso a una mirada mucho más amplia, integradora, comprensiva e institucional, en las que el concepto de organización, trasciende el simple procedimiento o acción de organizar e incluye elementos o aspectos adicionales, tales como las personas que conforman la organización, las relaciones que se dan o pueden dar entre ellas, sean estas conflictivas o no, los objetivos que persiguen y, los recursos que se requieren para su funcionamiento, entre otros. Esta acepción cuenta con una literatura mucho más amplia que la procedimental, con perspectivas teóricas y disciplinares que enfatizan, de acuerdo con sus intereses de conocimiento, distintos aspectos de la vida organizacional, como resultado del nivel de complejidad que se encierra en esta realidad.

Disciplinas como la economía, la sociología, la psicología, la antropología, el derecho y las ciencias de la administración, por citar algunas, han dedicado parte de su acervo teórico, conceptual, metodológico e investigativo para dar cuenta de aquellos aspectos de la realidad organizacional que afectan o impactan sus marcos teóricos o cuerpos conceptuales, en razón, posiblemente, al nivel de generalidad o universalidad en el que nacen, se desarrollan y mueren las organizaciones.

Seguramente sea esta una de las razones por las que sea común observar en muchos textos que para resaltar la importancia que tiene y ha tenido, el concepto de organización, se recojan las palabras de Amitai Etzioni cuando afirma que, “Nuestra sociedad es una sociedad organizacional. Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización, y cuando llegue el día del entierro la organización más grande de todas, el Estado, deberá otorgar su permiso oficial”⁴.

De las palabras de Etzioni se desprende la gran importancia que juegan y han jugado las organizaciones en la vida de los seres humanos. La civilización moderna depende en gran parte de organizaciones como una de las formas más racionales y eficientes que se conoce de agrupación social, sin que ello

4 Etzioni, *Organizaciones modernas*, I.

signifique que sean una invención moderna. Su presencia data de tiempos inmemoriales. Son famosas las grandes realizaciones alcanzadas por antiguas civilizaciones, que sólo eran posible mediante la utilización de organizaciones, como por ejemplo, la construcción de las pirámides, los sistemas de riego de China, el surgimiento de la Iglesia, entre otras, para lo cual fue necesario coordinar un gran número de acciones humanas que permitieran combinar, personas (dirigentes, trabajadores, expertos) con recursos (materias primas, instrumentos de trabajo, máquinas) para lograr determinados fines.

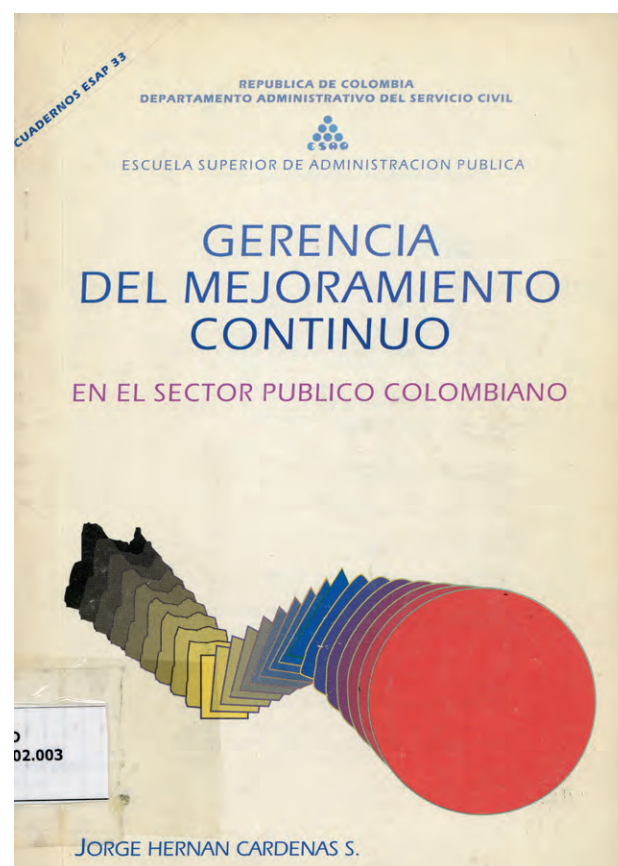
Como lo mencione líneas atrás, los intentos de acercamiento conceptual y teórico a la organización, con esta acepción han sido múltiples y variadas, lo que sería imposible de abordar en este escrito, por lo que me detendré en la identificación de los elementos comunes que es posible hallar en los estudiosos de la llamada teoría clásica de la organización, quienes hacen un gran énfasis en los aspectos puramente formales, estructurales o anatómicos de estas. Tal es el caso de autores clásicos como Weber, Fayol, Mooney, Reiley, Gulik y Urwick, Barnard, Pfiffner y Sherwood, entre muchos otros más.

Dentro de la literatura existente, llama la atención los trabajos hechos por Scott y Kliksberg, quienes han realizado profundas investigaciones, desde distintas perspectivas teóricas, para identificar los elementos comunes o notas centrales, de la gran variedad de definiciones que han propuesto estudiosos del tema, como los señalados anteriormente.

Después de hacer una revisión de los planteamientos propuestos por diferentes autores que han intentado definir la organización, Scott y Mitchell⁵, consideran que es fácil identificar los elementos centrales de la definición y los precisan en los siguientes términos:

- Un sistema de actividades coordinadas, queriendo señalar con ello, que todas las organizaciones están formadas por partes y relaciones. Las partes de la organización se refieren a las actividades o las funciones cumplidas.
- Un grupo de personas, encargadas de cumplir las actividades o funciones.
- Cooperación en la persecución de una meta. Se refieren a los objetivos que deben tener las organizaciones y que, a su vez, confieren propósitos a los actos de las personas que cumplen funciones.

5 William G. Scott y Terence R. Mitchell, *Sociología de la organización* (El Ateneo, 1978), 21.



Jorge Hernán Cárdenas, *Gerencia del Mejoramiento Continuo en el Sector Público Colombiano*, Bogotá, ESAP, 1997, Cuadernos ESAP

- Autoridad y liderazgo. Quieren decir que las organizaciones se estructuran sobre la base de las relaciones superior-subordinado. Por lo tanto, la autoridad constituye un elemento universal de las organizaciones formales, en tanto que el liderazgo, se refiere a las cualidades personales de los individuos que promueven el esfuerzo voluntario de colaboración en la búsqueda de una meta.

Al combinar estos elementos, Scott y Mitchell, obtienen una definición operativa, diciendo que: “una organización formal es un sistema de actividades coordinadas de un grupo de personas que cooperan en procura de una meta común bajo la autoridad y el liderazgo”⁶.

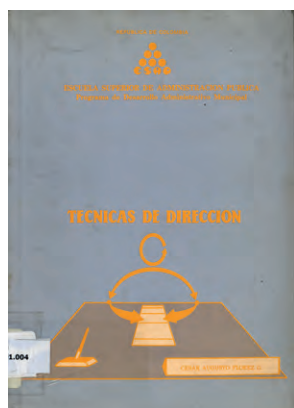
Por su parte, Bernardo Kliksberg⁷, al igual que Scott y Mitchell, se apoya en los trabajos realizados por autores como Malinowski, Chester Barnard, Pfiffner y Sherwood, Chris Argyris y Georges Friedmann, entre otros, para concluir que es posible darle significado al concepto de organización, asignándole los siguientes contenidos:

- Es una institución social. Entendida como grupo de gente, labores comunes, aparato técnico, cuerpo técnico, cuerpo de reglas, configuración o estructura organizada de roles.
- Sistema de actividades desempeñado por sus integrantes. El sistema de actividades se caracteriza por su coordinación consciente y su racionalidad, y crea expectativas fijas de comportamiento recíproco entre los miembros de la organización.

- Conformar una estructura. Consiste en el conjunto de relaciones que se dan entre las actividades de la organización. La estructura es relativamente estable en el tiempo.
- Tiende hacia determinados fines. El proceso de fijación de los fines y el grado de cooperación varía según el tipo de organización.
- Existencia de un entorno. El medio socioeconómico, sociopolítico y sociocultural en el que se inscribe la organización, incide profundamente en sus características, comportamiento y objetivos.

A diferencia de Scott y Mitchell, Kliksberg no se preocupa por tratar de construir una definición con los elementos identificados, sino que le deja esa tarea al lector, porque considera que la definición es un problema de redacción que se inscribe en el mundo gramatical o semántico, en tanto que, la construcción de conceptos deben dar cuenta de la identificación de regularidades propias de la realidad, las cuales, deben ser observadas, precisadas y abstraídas para que, posteriormente, puedan ser expresadas en términos conceptuales.

De otra parte, desde la perspectiva de la complejidad, autores como Etkin y Schvarstein⁸ dirían que estos dos acercamientos teóricos al concepto de organización se inscriben dentro del llamado paradigma de la simplicidad, por que como puede observarse, intentan explicar la organización como un mecanismo creado artificialmente para lograr objetivos que se supone son exteriorregulados. Este paradigma se basa en el aislamiento de los síntomas y el pensar dividido, es decir, consiste en dividir



César Augusto Flórez, *Técnicas de Dirección*, Bogotá, ESAP, 1983, Módulo

6 Scott y Mitchell, *Sociología...*, 21.

7 Bernardo Kliksberg, *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización* (Paidós, 1975), 31.

8 Jorge Ricardo Etkin y Leonardo Schvarstein, *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio* (Paidós, 1992).

la organización para llegar a sus componentes más sencillos y desde allí, proponer las leyes de su funcionamiento. El análisis de la conducta de sus componentes se realiza a partir del concepto de funcionalidad y se confiere predominio a las relaciones jerárquicas.

El paradigma de la simplicidad se fundamenta en el método analítico de aislar los elementos y las variables para examinarlos por separado. En este caso la organización es el resultado de la ubicación de dichas partículas en un orden jerárquico, con relaciones de causalidad lineal. Los supuestos básicos del paradigma de la simplicidad⁹, formulados por Etkin y Schvarstein son los siguientes:

- Causalidad lineal. Significa que todo proceso es una cronología, tiene un punto de partida que es su causa suficiente y un punto de llegada, los cuales se producen en momentos de tiempo diferentes sin posibilidad de coexistencia; las acciones son secuenciales, se encadenan en el tiempo. De tal forma que, cada condición causal lleva un efecto o consecuencia predecible.
- Exterorregulación. En el paradigma de la simplicidad, los impactos o perturbaciones externas aparecen como factores condicionantes para el sistema y para la naturaleza y calidad de sus salidas o productos organizacionales. En este sentido, la organización aparece como procesadora de información tipo caja negra.
- Homogeneidad de los sistemas. A través de los conceptos de programa, regulación, código, mensaje retroacción, canales, lenguajes y otras explicaciones similares de carácter simbólico,

el paradigma de la simplicidad se apoya en la analogía de los procesos de información.

- La idea del orden. Desde este paradigma, se supone que a cada organización le corresponde un orden preestablecido que marca su desarrollo. Dicho orden es el resultado de leyes fijas y su conocimiento, permite predecir, en situaciones particulares, los comportamientos organizacionales.
- El reduccionismo. Consiste en creer que el conjunto o el todo, es posible explicarlo a partir de las propiedades de sus componentes individuales, o admitir que la realidad se puede desarmar para estudiar el comportamiento de los componentes individuales, aislarlos del entorno y del observador.

En contraposición al paradigma de la simplicidad, se impone la necesidad de aceptar que la realidad organizacional se comporta y presenta procesos no ordenables, definibles o programables desde el exterior, así como la presencia de fuerzas originadas en múltiples fuentes que se ejercen en distintas direcciones. En consecuencia, debe admitirse la coexistencia en el mismo sistema, de relaciones complementarias, simultáneas y antagónicas. La organización existe en un medio interno de relativo desorden, diversidad e incertidumbre¹⁰.

La complejidad se manifiesta por la coexistencia del orden y del desorden en los planos manifiesto y latente. Así mismo, son visibles las tensiones derivadas de los antagonismos internos que se presentan en la vida organizacional, y en el ejercicio de las relaciones de poder se observa el reconocimiento hacia el mismo por los receptores, pero también

9 Etkin y Schvarstein, *Identidad...*, 73.

10 Etkin y Schvarstein, *Identidad...*



Tomas Latorre Maya, *Mejoramiento de Trámites y Procesos Organizacionales*, Bogotá, ESAP, 1997, Módulo



Javier Enrique De la Hoz Mercado,
Gestión de los recursos físicos Herramientas básicas de adquisición y planeación,
Bogotá, ESAP, Colección Didáctica,
2023, Módulo.

se manifiesta el rechazo hacia esa presión. Por ello, desde la perspectiva de la complejidad, es necesario estudiar estos antagonismos, no como una contradicción lógica, sino como una complejidad descriptiva¹¹.

En los mismos términos como lo hacen con el paradigma de la simplicidad, Etkin y Schvarstein identifican algunos aspectos relevantes, los cuales son presentados como supuestos básicos del paradigma de la complejidad¹², ellos son:

- Policausalidad en procesos organizacionales. A diferencia de la causalidad lineal que caracteriza al paradigma de la simplicidad, en el paradigma de la complejidad, las explicaciones se construyen reconociendo la policausalidad de los fenómenos organizacionales. El análisis de las situaciones se basa en las relaciones entre factores organizacionales y las múltiples condiciones e intereses que actúan en cada ocasión.
- Equilibrio dinámico. La dinámica de la organización en el paradigma de la complejidad es el producto de sucesivos desequilibrios localizados y transitorios. El equilibrio se refiere a múltiples estados que presenta la organización, de acuerdo con los procesos que se toman como objeto de estudio. A su vez, las situaciones de equilibrio se van desplazando de sus puntos de origen.
- Recursividad. Como fenómeno funcional, la recursividad implica un recommienzo continuo, un ciclo no interrumpido. En palabras de Etkin, es el recuerdo del futuro en el sentido que el tiempo próximo se entiende a partir de las imágenes de procesos en el pasado.

¹¹ Etkin y Schvarstein, *Identidad...*

¹² Etkin y Schvarstein, *Identidad...*, 84.

- Orden en el ruido y a partir de él. Significa reconocer la posibilidad de perturbaciones aleatorias que alejan a la organización de su estado preexistente.
- Las formas del tiempo. La noción de tiempo es utilizada para diferentes motivos: para identificar el momento en que ocurrió o habrá de ocurrir algo; para dar una idea comparativa de la duración de un proceso desde su inicio hasta su finalización; para definir una serie o cronología y como función de distribución.
- Análisis sincrónico y diacrónico. Estos dos abordajes muestran la diferencia entre el estar y el devenir de un sistema, es decir, entre su estructura y su trayectoria.
- La ilusión de los objetivos. El paradigma de la complejidad considera que los objetivos no son tomados como una definición previa que condicione el devenir de la organización. Los objetivos son tratados como productos derivados, en cuanto a que están sujetos a las condiciones de existencia propia del sistema. Los objetivos pueden cambiar, ser definidos de múltiples maneras y también representar intereses de diferentes grupos internos o externos.
- Adaptación. Es una transformación interna que resulta de la conjunción o acople de los factores ambientales y las capacidades internas, pero considerada a partir de la realización de la autonomía, no de los objetivos o de las funciones sociales u opiniones del observador externo.

Estos acercamientos conceptuales, diametralmente opuestos en su aproximación al estudio de la realidad organizacional, hacen parte del espectro de autores que observan a la organización, más allá de los simples procesos instrumentales de ordenamiento o adecuación de las partes con

relación al todo, contribuyendo al desarrollo de la teoría de la organización, que plantea la necesidad de adelantar procesos de investigación de carácter empírico, tendientes a la conformación de marcos teóricos, marcos referenciales y conceptuales que permitan interpretar, comprender y explicar el comportamiento particular al que se enfrentan las organizaciones en su quehacer cotidiano, intra e interorganizacional, así como la generación de metodologías e instrumentos técnicos que faciliten su comprensión e intervención con el fin de hacerlas más eficientes y efectivas.

Como se puede observar fácilmente, los acercamientos conceptuales a los que he hecho referencia en párrafos anteriores, son apenas, una muestra del énfasis que la teoría de la organización le ha dado, tradicionalmente, a las organizaciones privadas, dejando de lado, olvidando o desconociendo la inmensa cantidad de particularidades que caracterizan a las organizaciones públicas o, peor aún, ocultando su existencia al considerar que todas las organizaciones son públicas¹³, lo cual, en algunos casos, propicia la cancelación del debate acerca de las semejanzas o similitudes entre organizaciones públicas y privadas y, en otros, soslaya la identificación y caracterización de las múltiples diferencias que las distancian¹⁴.

13 Para una mayor comprensión al respecto, ver: Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, trad. Pastor Jesús Covián Andrade (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998).

14 Un análisis distinto a los reseñados en este texto es el que hacen: Tom Christensen *et al.*, “Teoría de la organización para el sector público”, en *Administración pública*, Enrique Cabrero (Compilador) (Escuela de Administración Pública del DF, Secretaría de Educación del DF, Siglo XXI Editores, 2010).

Las organizaciones públicas en la administración pública

Para algunos autores, la teoría de la organización, es parte integral del objeto de estudio de la ciencia política en el entendido que “El punto de partida es que las organizaciones públicas están entretejidas en una complicada red política y social de intereses organizados, ciudadanos, grupos de usuarios y clientes”¹⁵. Y más adelante, al establecer relaciones entre la racionalidad limitada, la ciencia política y la teoría de la organización, el autor afirma que, “las organizaciones públicas deben ser vistas como actores políticos, con relaciones dinámicas hacia el liderazgo político y hacia actores de la sociedad de la cual son parte”¹⁶.

Ahora bien, al margen de la paternidad que puedan reclamar sobre las organizaciones y por ende, sobre la teoría de la organización, la ciencia política, la economía, la sociología, la antropología, y otras disciplinas, es innegable la importancia y el papel fundamental que siempre han representado en la administración pública, no solo para la identificación y delimitación de su objeto de estudio, sino para la construcción de la disciplina¹⁷ o, el conjunto de conocimientos que conforman el saber administrativo público. Lamentablemente, el énfasis dado ha sido más endógeno, instrumental y técnico, con un claro propósito prescriptivo para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia.

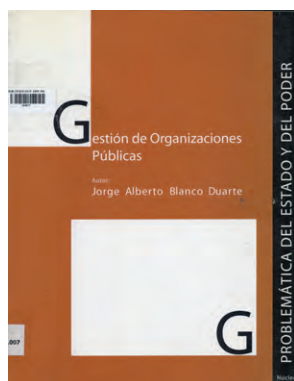
15 Christensen *et al.*, “Teoría de la organización...”, 195.

16 Christensen *et al.*, “Teoría de la organización...”, 198.

17 Jacques Chevallier y Danièle Loschak, *La ciencia administrativa*, trad. José Barrales V. (Instituto Nacional de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1983).



Jesús María Molina Giraldo (Editor), *Rediseño Institucional y Administrativo*, Bogotá, ESAP, 2022, Memorias



Jorge Alberto Blanco Duarte, *Gestión de Organizaciones Públicas*, Bogotá, ESAP, 2004, Módulo

Ese énfasis instrumental y técnico que algunos estudiosos de la administración pública le ha imprimido a la teoría de la organización, basado en el análisis organizacional, el cual conduce a considerar a la organización como un instrumento en manos de unas personas, sean estos dirigentes o líderes, quienes de manera formal y exógena formulan los objetivos organizacionales, desconociendo o negando la existencia de relaciones informales, ha permitido que otros enfoque con perspectivas teóricas diferentes y desde distintas disciplinas se apropien de la investigación y construcción de conocimientos acerca del comportamiento organizacional. Me refiero a la gran variedad de vertientes del institucionalismo que han construido marcos teóricos y referenciales para el estudio de las organizaciones tanto públicas como privadas.

Esta debería ser otra razón, adicional al planteamiento de Amitati Etzioni que traje a colación en párrafos anteriores, para resaltar el hecho, innegable, de que estamos en una sociedad de organizaciones en la que difícilmente se pueden identificar acciones por fuera o al margen de estas. Si esta afirmación es cierta, se hace absolutamente necesario seguir avanzando en el estudio de las organizaciones, desde todas las aristas posibles de hacerlo, sean esta públicas, privadas o del tercer sector como se denominan las que se ubican en medio de las dos anteriores. Y, muy seguramente, tenemos que coincidir en que las únicas organizaciones con capacidad para abordar el estudio de tal realidad son la academia y los centros de pensamiento, porque difícilmente la empresa privada va a realizarlo *motu proprio*.

Pero también habría que agregarse que, aun dentro de esta segunda acepción del término de

organización, en particular de las organizaciones públicas, es posible identificar, al menos, dos aproximaciones o dos énfasis en el estudio que se hace de ellas. Uno, aquel que surge de una visión tradicional, clásica, formal o jurídica en la que se privilegian los asuntos puramente estructurales y de competencia, la división del trabajo, los niveles de jerarquía y el conducto regular, los trámites, procesos y procedimientos administrativos, las plantas de personal, los aspectos logísticos y demás acciones o actividades que garantizan la operación de la organización. Su énfasis operacional, permite afirmar que esta, también es una visión instrumental y técnica, de alguno de los enfoques de la teoría de la organización.

Una segunda aproximación o énfasis de las teorías de la organización, privilegia aspectos relacionados con la caracterización de las relaciones individuales y colectivas de sus integrantes y de estos con otras organizaciones, así como las relaciones entre organizaciones, estas, su entorno, la sociedad y el Estado; el poder¹⁸ en todas sus manifestaciones con énfasis en las acciones organizacionales y sus relaciones con el poder político; el conflicto organizacional, cómo entenderlo y manejarlo; la cultura organizacional¹⁹, las organizaciones como productoras de cultura, los contextos sociológico y psicológico de la cultura organizacional²⁰; el

18 Eduardo Ibarra y Luis Montaña, *Mito y poder en las organizaciones: un análisis crítico de la teoría de la organización* (Trillas, 1992).

19 Jorge Ricardo Etkin, *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones: acuerdos, dualidades y divergencias* (Pearson Educación, Prentice Hall, 2000); Charles N. Perrow, *Sociología de las organizaciones* (McGraw-Hill, 1991).

20 Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, eds., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, 1999).

proceso de toma de decisiones²¹, las teorías sobre la toma de decisiones, criterios de racionalidad y racionalidad limitada; los objetivos organizacionales, su génesis y formulación, la duplicidad y suplantación de objetivos; el cambio organizacional²², su gestación, desarrollo y formas de evaluarlo, entre mucho más temas, todos ellos orientados hacia la comprensión de las organizaciones públicas como realidades complejas, las cuales, trascienden la mirada instrumental y técnica que solo busca garantizar eficiencia, eficacia y resultados, pero que se alejan de verla como un fenómeno social y político administrativo, que contribuye a la construcción de conciencia ciudadana y democracia.

Por último, me atrevo a sostener que el manejo ambiguo que se le da al término organización y a su estudio, ha generado una confusión adicional o tratamiento indistinto de los términos, teoría de la organización y administración, sea esta pública o privada. Este hecho se refleja fácilmente en los cursos de teoría de la organización que se imparten en las universidades, incluyendo la ESAP, los que a su vez, se fundamentan en textos que, indistintamente, hacen referencia a las llamadas escuelas administrativas²³ (clásica o tradicional,

relaciones humanas, comportamiento humano o motivacional, enfoque sistémico, enfoque contingente o situacional, entre otras), bien sea que el curso se dicte en pregrado o posgrado, se denomine teoría de la organización o historia del pensamiento administrativo²⁴ y peor aún, se dicte en una facultad de administración de empresas o de administración pública.

Las organizaciones públicas y la ESAP

De lo dicho anteriormente, se puede deducir que el marco referencial dentro del cual pretendo acercarme a comprender el rol jugado por la ESAP, desde sus áreas misionales, con relación a las organizaciones públicas, no puede ser nada diferente a tratar de precisar en cuál de las dos categorías, instrumental o técnica u holística o integral, se pueden clasificar las acciones desarrolladas por la ESAP, en materia de formación, investigación, proyección institucional y publicaciones, desde su creación institucional, hasta nuestros días.

La ESAP, como institución de educación superior que es, creada para capacitar servidores públicos y formar profesionales de la administración pública está llamada a liderar en Colombia, el estudio integral de las organizaciones, en especial las organizaciones públicas para contribuir a la clarificación del manejo ambiguo de los términos, promover el desarrollo de las teorías de las organizaciones públicas y avanzar en la construcción de instrumentos y herramientas técnicas que



Jorge Alberto Blanco y Humberto Espinosa Delgadillo, *Estrategias y Habilidades de la Gestión Pública*, Bogotá, ESAP, Módulo

21 Herbert A. Simon, *El comportamiento administrativo: estudios de los procesos decisivos en la organización administrativa* (Aguilar, 1962); Niklas Luhmann, *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo* (Anthropos, Universidad Iberoamericana, 1997).

22 Leonardo Schvarstein, *Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas* (Paidós, 1998).

23 Con el único propósito de señalar algunos casos: James A. F. Stoner, *Administración*, trad. Jorge Cárdenas Nannetti (Prentice-Hall Hispanoamericana, 1982); Idalberto Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración* (McGraw-Hill, 1987); Carlos Dávila Ladrón de Guevara, *Teorías organizacionales y administración: enfoque crítico* (McGraw-Hill, 2001); Gustavo Quiroga Leos, *Organización y métodos en la administración pública*, Segunda edición (Trillas, 1988).

24 Claude S. George, Jr., *Historia del pensamiento administrativo*, trad. Guillermo Maldonado Santa Cruz (Prentice Hall, 1987).

garanticen el logro de sus objetivos, su eficiencia y eficacia. Por lo tanto, la ESAP no puede o no debe, privilegiar un enfoque teórico, referencial o conceptual específico, porque con esta actitud, lo único que se logra es tener conocimientos parciales de una realidad que, como se señaló anteriormente, se caracteriza por su complejidad, debiendo ser estudiada desde distintas disciplinas y diferentes perspectivas teóricas.

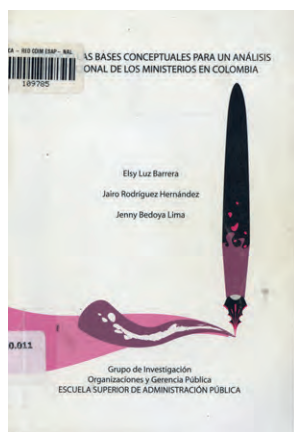
Al revisar la información disponible, encontramos que, el estudio de las organizaciones, en particular el de las organizaciones públicas, se ha realizado en la ESAP, a diferencia de como se ha hecho en las facultades de administración de empresas, en un contexto amplio, en el que “la organización moderna de la administración intenta profundizar los procedimientos racionales, pero ante todo transformar las bases de su legitimidad, para lo cual despoja a la organización de sus características patrimonialistas y la convierte en un servicio para el público”²⁵. Esta es quizá, una de las razones para que, a renglón seguido, Edgar González, afirme que para la época del surgimiento de la ESAP, “la Administración Pública no era un simple arreglo técnico para la eficiencia, sino ante todo un aparato definido por intereses sociales, es decir, dirigido por una política”²⁶.

No obstante, la visión amplia que el profesor González considera que Guillermo Nannetti le imprimió al estudio de la administración pública en los comienzos de la ESAP, en el caso particular del

estudio de las organizaciones públicas, se toma un rumbo relativamente distante, haciéndose énfasis en otros aspectos. Es así como, específicamente en el área misional de formación, se pueden identificar tres asignaturas distintas, a las que, a través del tiempo, se les ha cambiado su denominación, pero que, todo parece indicar, se les ha mantenido los mismos o, en el mejor de los casos, similares contenidos. Estoy haciendo referencia a teoría de la organización, análisis organizacional y organización del Estado colombiano

La teoría de la organización aparece como asignatura, en el primer plan de estudios de 1962, para ser vista en el segundo año, bajo la denominación de “Teoría y Ciencia de la Organización”, sin embargo, a renglón seguido señala que, en esta se dará cuenta del “estudio de los factores de la producción y de las estructuras”. Con esta precisión que se hace de la asignatura, no es necesario revisar los contenidos de esta como tampoco se necesita ser un especialista en la materia para colegir que la orientación de la asignatura es instrumental y no tiene propósito alguno de hacer un estudio teórico de las variables comportamentales.

En el plan de estudios de 1964, adoptado mediante Acuerdo No 5 se mantiene la asignatura en el segundo año con la misma denominación, pero sin el subtítulo. No se pudo establecer si cambió de orientación la asignatura, porque lamentablemente, no se tuvo acceso a sus contenidos mínimos. Curiosamente en el plan de estudios de 1969, desaparece teoría de la organización, pero estoy seguro que debe haber un error porque para 1975 o 1976, estuvo en la ESAP uno de los mejores profesores que haya tenido la Escuela en esta asignatura, Edilberto Guevara, quien estaba



Elsy Luz Barrera Jairo Rodríguez Hernández et. al, *Creando Las Bases Conceptuales para un Análisis Institucional de los Ministerios en Colombia*, Bogotá, ESAP, 2007, Libro

25 Edgar González Salas y Oscar David Saidiza, *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública y su contexto* (Escuela Superior de Administración Pública, 2018), 99.

26 González Salas y Saidiza, *60 años de historia institucional ...*, 100.

recién llegado de Estados Unidos, y había hecho cursos de posgrado en teoría de la organización.

En los planes de estudio correspondiente a los años 1990 y 2004, aparece nuevamente en el cuarto semestre, designada en singular en el noventa y en plural en el 2004, la razón, no aparece en ninguno de los escritos que soportan los planes de estudio. Y finalmente, en 2022, mediante Acuerdo 001 de 2022, se adopta el nuevo plan de estudios y en él, aparece con la denominación de “teorías de las organizaciones públicas”, pero tampoco aparece ninguna justificación del cambio.

De las consultas que alcancé a realizar con algunos colegas que se formaron con los planes de estudio de 1990 y 2004, la mayoría coincide en afirmar que el tema central de la asignatura de la teoría de organización que ellos estudiaron consistió en el análisis de las llamadas escuelas del pensamiento administrativo para algunos autores o de teorías de la organización para otros. Lo cierto es que, todo parece indicar que en ningún caso se hicieron miradas distintas, orientadas a los temas relacionados en el final del apartado anterior. Esto indica que, la ESAP, al menos, en área misional de formación, ha privilegiado la visión instrumental y técnica del estudio de las organizaciones.

En lo relacionado con el análisis organizacional, denominación actual de la asignatura, es otra forma de acercarse al conocimiento de las organizaciones y aparece desde un comienzo con la propuesta que hace Viera da Cunha²⁷ en los procesos de adiestramiento especializado que ofrecían los institutos de

Administración Social y de Relaciones Internacionales, “mientras que la Facultad ofrecía una formación integral que abarcaba tanto el periodo de educación en ciencias sociopolíticas de dos años, como el grupo de materias recomendada por Da-Cunha”²⁸.

La asignatura de Organización y Métodos, sugerida por Vieira da Cunha en la propuesta para ser estudiada en los cursos de adiestramientos de los institutos, se transforma en el primer plan de estudios de la Facultad en dos asignaturas, con denominaciones diferentes, para ser cursadas en el primero y en el tercer año. Para el primer año se denominó Introducción a la administración pública: organización y procesos y, para el tercer año, Manejo de oficinas y mecanización de servicios. En el plan de 1964, desaparece la asignatura y vuelve a parecer en 1969, para ser vista en dos momentos, uno en el tercer semestre denominada Racionalización del trabajo I (O. y M.) y en el cuarto semestre, Racionalización del trabajo II. En el plan de estudios de 1990, se mantienen exactamente las mismas materias para ser cursadas en los mismos semestres tercero y cuarto.

En el plan de estudios del 2004, cambia su denominación por Organizaciones públicas y análisis organizacional para ser estudiada en el quinto semestre y, finalmente, en el plan de estudio de 2022, no solo cambia su denominación, sino que, el análisis organizacional, se separa de organizaciones públicas y se mantiene en el mismo quinto semestre, en el que se estudiaba en el 2004.

La materia de Análisis organizacional, como seguramente sucede con muchas de las asignaturas



Gonzalo Arboleda Palacios, *Técnicas de Gerencia*, Bogotá, ESAP, 1991, Módulo Autoformativo

27 Mario W. Vieira da Cunha, *Informes presentados por Mario W. Vieira Da-Cunha. Experto de Naciones Unidas 1960* (Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1961).

28 González Salas y Saidiza, *60 años de historia institucional ...*, 101.



Octavio Barbosa Cardona, *Control y Eficacia en la Gestión Pública*, Cuarta edición, Bogotá, ESAP, 1997, Libro

del plan de estudios, ha tenido diferentes orientaciones, dependiendo del docente que asuma la responsabilidad de impartirla. En años anteriores, la orientación respondía al conocimiento de la organización en aspectos estructurales y procedimentales, principalmente y, para ello, era necesario conocer todas las técnicas y herramientas que permitieran avanzar en la división técnica del trabajo, bien fuera mediante el agrupamiento de funciones o la segregación de estas y su expresión gráfica, es decir, las distintas modalidades y técnicas para la elaboración de organigramas. En términos procedimentales, el propósito era conocer la forma como operan o funcionan las organizaciones y para ello, era necesario abordar el estudio de los modelos y mapas de operación, la manera como deben construirse los procesos y procedimientos de trabajo, así como la elaboración de los respectivos manuales de procesos y procedimientos.

Todo parece indicar que esta forma de ver el análisis organizacional se ha abandonado, por lo que se observa en los semestres finales de la carrera, en los que algunas asignaturas deben partir del supuesto que estos temas ya los deben conocer suficientemente los estudiantes. Sin embargo, la gran sorpresa es que, cuando se les cuestiona por lo más elemental, la respuesta es que, “eso no lo vieron”.

En lo atinente al conocimiento del andamiaje organizacional del Estado colombiano, también han sido diversos los alcances y las denominaciones dadas a la asignatura, entre las que se resalta, Organización del Estado, Organización pública colombiana, Organización estatal colombiana y Organización y funcionamiento del Estado colombiano, siendo esta, quizá, la denominación

más adecuada para ser abordada desde la administración pública, como disciplina autónoma e independiente del derecho. Independientemente de la denominación con la que se designe esta asignatura, pienso que es necesario y absolutamente fundamental que, un administrador público, tenga un conocimiento especializado de la organización y el funcionamiento del Estado colombiano, tanto desde una perspectiva normativa o jurídica como administrativa, solo así es posible, comprender los demás aspectos, socioeconómicos, políticos y culturales que se ciernen alrededor de las relaciones ente el Estado y la sociedad. En otras palabras, podría decirse que el conocimiento de la organización y funcionamiento del Estado colombiano debe estar en el ABC de la formación de un administrador público.

En los planes de estudio de 1962 y 1964, esta asignatura no aparece. Sin embargo, sin haber tenido acceso a los contenidos mínimos, es posible deducir que, en las asignaturas de, Derecho constitucional colombiano, en el primer año, adicionada a las de Administración pública nacional y Procedimiento gubernativo y administración pública departamental y municipal y Procedimiento gubernativo, en el tercer año, se haya abordado el estudio de la organización y funcionamiento del Estado colombiano. El problema es que, ante la cantidad, diversidad y amplitud de temas que contempla el derecho constitucional, se pueda pensar que, adicionalmente, sea posible abordar el estudio de la organización y funcionamiento del Estado colombiano, en tan corto periodo.

Para el plan de estudios de 1969, aparecen dos hechos inexplicables. De una parte, desaparecen las asignaturas de Derecho constitucional y Derecho

administrativo y de otra, para ser vistas durante el cuarto semestre, aparece la asignatura de, Organización y funcionamiento del Estado colombiano y la asignatura de, Entidades descentralizadas, en el séptimo semestre. En 1990 aparecen nuevamente los derechos, Derecho constitucional I y II para ser vistos en quinto y sexto semestre y Derecho administrativo I y II, en séptimo y octavo semestre. En el 2004, aparece como Organización pública colombiana y a partir del año 2022 comienza a denominarse Organización estatal colombiana, manteniéndose los derechos constitucional y administrativo.

No hago referencia en este escrito a los planes de estudio de los posgrados (especializaciones y maestrías) en materia de organizaciones públicas porque creo que amerita un estudio aparte, debido al gran número de programas de posgrado que ha existido en la historia de la ESAP, sin embargo, me atrevo a sostener que es posible hacer la misma aproximación metodológica adoptada para el pregrado, permitiendo establecer el énfasis dado al estudio de las organizaciones públicas en los cursos de posgrado y así, intentar establecer las diferencias con lo afirmado para los cursos de pregrado.

No obstante, lo dicho anteriormente, es importante resaltar el trabajo de investigación hecho por los profesores Elsy Luz Barrera, Jairo Rodríguez Hernández y Jenny Bedoya Lima en la maestría de Administración Pública, durante los años 2004 a 2008, aproximadamente, período en el que formulan el proyecto de investigación del área de Organizaciones y gerencia pública, “Transformación del ejecutivo en Colombia: el caso de los ministerios 1991-2003”. El desarrollo del proyecto les planteó la necesidad de realizar

una gran variedad de actividades académicas, tales como conferencias, conversatorios, debates, charlas, clases, entre muchas más. Este ejercicio los llevó a publicar, en un primer momento, *Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia*, en 2007 para que, posteriormente, aplicando los parámetros teóricos y metodológicos propuestos publicaran “Las reformas administrativas de los ministerios del Interior, Educación y Salud 1991-1998”, en 2008. Los autores afirman que, “dos estudiantes inscritos en el área de organizaciones y Gerencia Pública presentaron sus proyectos de trabajo de grado en temáticas relacionados con la investigación”²⁹.

Por último, en cuanto a las actividades desarrolladas por la ESAP, a través de sus áreas misionales de investigación y proyección institucional, relacionadas con las organizaciones públicas, estas se reflejan en los productos académicos o publicaciones que en su gran mayoría reposan en la biblioteca de la entidad, trátase de trabajos de grado, informes de prácticas, tesis, proyectos de investigación, artículos de revistas, cartillas o libros publicados que es necesario revisar a profundidad para contrastar, entre otros aspectos, las orientaciones dadas en tales publicaciones con las que se tuvieron en cuenta para el desarrollo de los diferentes cursos o asignaturas sobre organizaciones públicas.



Hernando Loaiza Gallón, *El Control Interno en las Entidades Estatales*, Bogotá, ESAP, 1999, Libro

29 Se refieren a los trabajos presentados por Margarita Ávila, “Transformación de la estructura organizacional en el Ministerio de Educación Nacional en relación con las políticas educativas” y, Alberto Giraldo Saavedra, “Análisis de la reforma del sector central de la administración pública durante el Gobierno de Samper”. Ver: Elsy Luz Barrera *et al.*, *Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia* (Escuela Superior de Administración Pública, 2007), 17.



Julio Roballo Lozano, *Reestructuración del Estado en la vía del Estado Social de Derecho*, Bogotá, ESAP, 1999, Cátedra de Grado

En un primer ejercicio de revisión bibliográfica, bien interesante por lo demás, realizado por el “Equipo del Proyecto Editorial 66 años de Investigación ESAP”, el cual debería continuarse, en razón a la importancia que representa para la formación de administradores públicos el estudio de las organizaciones públicas. Vale la pena resaltar tres aspectos que me llamaron la atención en el ejercicio realizado. Uno, el intento de inventariar las revistas y trabajos de grado, relacionados con organizaciones públicas, independientemente de la concepción que se tenga al respecto, eso por sí solo es un avance; dos, la periodización que hacen con tales publicaciones y, tres, la identificación de un tema recurrente en las publicaciones para el período 1964-1966, el cual coincide con la asignatura de Organización y métodos con la que, desde la Facultad se intentaba aproximar al estudio de las organizaciones. El equipo afirma que, “Este patrón refleja la consolidación de O&M como un campo aplicado dentro de la administración pública, caracterizado por diagnósticos de estructura, racionalización de trámites, estandarización de procedimientos y clarificación de funciones”³⁰.

Conclusiones

Las organizaciones públicas o privadas han sido, son y seguirán siendo, una parte importante de la realidad socioeconómica, cultural y política en las que los seres humanos, desarrollamos la mayor parte de nuestras actividades individuales y colectivas y, por lo tanto, es necesario estudiarlas y conocerlas, desde distintas disciplinas y perspectivas

teóricas, con el fin de saber el verdadero rol que jugamos dentro y fuera de ellas.

Una de las modalidades o tipo de organización, son las llamadas organizaciones públicas, que también requieren un abordaje epistemológico, capaz de dar cuenta de las diferentes dimensiones desde las que debe ser estudiada y en las que se incluyan todos los aspectos instrumentales y técnicos, las relaciones intra e interorganizacionales, sin dejar de lado que las organizaciones públicas tienen su fundamento en las teorías de la democracia y el proceso de toma de decisiones.

La ESAP, como se dijo en su momento, está llamada a liderar en Colombia, el estudio integral de las organizaciones, en especial las organizaciones públicas para contribuir a la clarificación del manejo ambiguo de los términos, promover el desarrollo de las teorías de las organizaciones públicas y avanzar en la construcción de instrumentos y herramientas técnicas que garanticen el logro de sus objetivos, su eficiencia y eficacia, en un contexto de toma de decisiones democrático.

De la revisión de los planes de estudio, se puede concluir que el énfasis dado por la ESAP en la formación de los administradores públicos se ha apoyado más en una visión instrumental y técnica, en la que se privilegian los aspectos estructurales, procedimentales y funcionales, con una inclinación clara hacia la búsqueda de la eficiencia y la eficacia y no la comprensión holística del fenómeno organizacional, prueba de ello se refleja en la orientación dada a los cursos o asignaturas de teoría de la organización, de una parte y, de otra, a las publicaciones y productos académicos que reposan en la biblioteca.



Luis Joram Ortiz Serna, *Administración de Materiales*, Bogotá, ESAP, 1989, Módulo

³⁰ Escuela Superior de Administración Pública, *Organizaciones Públicas, Documento de Trabajo* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025), I.

Bibliografía

- Barrera, Elsy Luz, Jairo Rodríguez Hernández y Jenny Bedoya Lima. *Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública, 2007.
- Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Traducido por Pastor Jesús Covián Andrade. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Chevallier, Jacques y Danièle Loschak. *La ciencia administrativa*. Traducido por José Barrales V. Instituto Nacional de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. McGraw-Hill, 1987.
- Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul G. Roness y Kjell Arne. “Teoría de la organización para el sector público”. En *Administración pública*, Enrique Cabrero (compilador). Escuela de Administración Pública del DF, Secretaría de Educación del DF, Siglo XXI Editores, 2010.
- Dávila Ladrón de Guevara, Carlos. *Teorías organizacionales y administración: enfoque crítico*. McGraw-Hill, 2001.
- Escuela Superior de Administración Pública. *Organizaciones Públicas, Documento de Trabajo*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Etkin, Jorge Ricardo. *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones: acuerdos, dualidades y divergencias*. Pearson Educación, Prentice Hall, 2000.
- Etkin, Jorge Ricardo y Leonardo Schvarstein. *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. Paidós, 1992.
- Etzioni, Amitai. *Organizaciones modernas*. Uteha, 1979.
- Fayol, Henri y Frederick Winslow Taylor. *Administración industrial y general: previsión, organización, mando, coordinación, control / Principios de la Administración Científica*. Segunda edición. Ediciones Orbis, 1986.
- George, Jr., Claude S. *Historia del pensamiento administrativo*. Traducido por Guillermo Maldonado Santa Cruz. Prentice Hall, 1987.
- González Salas, Edgar y Saidiza, Oscar David. *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública y su contexto*. Escuela Superior de Administración Pública, 2018.
- Ibarra, Eduardo y Luis Montaña. *Mito y poder en las organizaciones: un análisis crítico de la teoría de la organización*. Trillas, 1992.
- Kliksberg, Bernardo. *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización*. Paidós, 1975.
- Luhmann, Niklas. *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Anthropos, Universidad Iberoamericana, 1997.
- Perrow, Charles N. *Sociología de las organizaciones*. McGraw-Hill, 1991.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio, eds. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y métodos en la administración pública*. Segunda edición. Trillas, 1988.
- Schvarstein, Leonardo. *Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas*. Paidós, 1998.
- Scott, William G. y Terence R. Mitchell. *Sociología de la organización*. El Ateneo, 1978.
- Simon, Herbert A. *El comportamiento administrativo: estudios de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Aguilar, 1962.
- Stoner, James A. F. *Administración*. Traducido por Jorge Cardenas Nannetti. Prentice-Hall Hispanoamericana, 1982.
- Vieira da Cunha, Mario W. *Informes presentados por Mario W. Vieira Da-Cunha. Experto de Naciones Unidas 1960*. Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1961.

La carrera administrativa, avances en el ingreso y dificultades en la evaluación de desempeño laboral

PEDRO ARTURO RODRÍGUEZ TOBO¹

Introducción

La vinculación al servicio público en Colombia ha tenido avances importantes en los últimos veinte años, especialmente con la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC como un órgano autónomo e independiente de las diferentes ramas del poder público, de tal forma que se facilita su independencia y el ingreso de los colombianos a los cargos de carrera administrativa mediante el mérito.

Ya para el 2025 la CNSC ha logrado la vinculación de más de 350.000 colombianos a los cargos de carrera administrativa, tanto en el orden nacional como territorial mediante concursos de mérito, lo cual ha generado actualmente una dinámica de invitación y postulación permanente de concursos para los diferentes niveles de empleo, lo cual ya es conocido y apropiado por todos los colombianos.

Ahora, que se ha avanzado sustancialmente en el ingreso al empleo público de carrera, se hace más visible la problemática de la correlación entre la evaluación del desempeño laboral - EDL de los servidores vinculados y el desempeño institucional de las entidades a las cuales se encuentran vinculados, especialmente en el cumplimiento de las metas estratégicas, así como en la calidad y oportunidad de los bienes y servicios bajo su responsabilidad.

De acuerdo con lo anterior, vamos a abordar en el presente ensayo un análisis de los avances en el ingreso a la carrera administrativa y, por otra parte, la problemática en la permanencia con relación a la evaluación de desempeño laboral de los servidores de carrera, donde se identifica que no existe correlación con el desempeño institucional y el cumplimiento de sus metas para la provisión adecuada de bienes y servicios a los usuarios y ciudadanos por parte de las entidades públicas. Finalmente, presentaremos algunos aportes que en dicha materia —ingreso,

| III |

¹ Magíster en Ciencias Financieras y de Sistemas



ESAP, *La Calificación de Servicios como Instrumento de Gestión de Personal en el Sector Público*, Bogotá, ESAP, 1989, Documentos ESAP, Libro



DAFP, ESAP, *Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias*, Bogotá, ESAP, 2010, Cartilla



Jaime Giraldo Ángel, *Reivindicación Política y Moral de la Función Pública*, Bogotá, ESAP, 1992, Cátedra de Grado

permanencia y evaluación— ha realizado la ESAP tanto en el currículo como en la investigación a través de las publicaciones realizadas en el desarrollo de su vida institucional.

Ingreso al empleo público mediante mérito

Antes de la Constitución de 1991, fue en el Gobierno de José Manuel Marroquín donde se presentó un proyecto de ley al Congreso que no se aprobó, pero hacía alusión a exigir calidades y requisitos para desempeñar empleos públicos². Posteriormente, encontramos que en desarrollo del plebiscito 1 de 1957 se expide la Ley 19 de 1958 de “Reforma Administrativa”, con el propósito entre otros de “*la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales*”³.

El capítulo II de esta ley da lineamientos sobre el servicio civil y la carrera administrativa e igualmente crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil – DASC quien tendrá la responsabilidad de la carrera administrativa, al igual que el ingreso al empleo público por méritos. También se crea la Escuela Superior de Administración Pública. Durante la vigencia de estas disposiciones y por más de cincuenta años el ingreso al servicio público

por méritos se quedó en el papel, el DASC (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] actual) en representación del ejecutivo y responsable de la carrera administrativa no pudo adelantar un solo concurso de méritos. Operó la vinculación extraordinaria de provisionales, las recomendaciones políticas y el clientelismo.

Llega un gran cambio en esta tendencia de cero meritocracia con la Constitución de 1991, en la cual se dispone el derecho que tienen los colombianos a ingresar al empleo público mediante el mérito (artículos 40-7⁴ y 125⁵), al igual de disponer de un órgano autónomo e independiente de las ramas del poder como la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC (artículo 130⁶), quien se encargara de la administración y vigilancia de la carrera administrativa.

Solo hasta el 2004 mediante la Ley 909⁷ se le dio cumplimiento a este mandato constitucional de

- 2 Edgar Enrique Martínez Cárdenas, “La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción”, *Opinión Jurídica* 9, n.º 18 (2010): 107-26.
- 3 Congreso de la República de Colombia, Ley 19 del 25 de noviembre de 1959, “Sobre reforma administrativa”, *Diario Oficial* n.º 29.835, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>, artículo 1 (cursivas agregadas).

- 4 Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. República de Colombia, Constitución Política de Colombia, 1991, https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- 5 Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley [...]. República de Colombia, Constitución Política...
- 6 Artículo 130: Habrá 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. República de Colombia, Constitución Política...
- 7 Congreso de la República de Colombia, Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 45.680, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1670817>

crear la CNSC como un órgano autónomo e independiente y en ese sentido, pudo esta adelantar en el 2005 el primer concurso de méritos mediante la convocatoria 01 para 64.706 vacantes de diferentes entidades del orden nacional y territorial. Esta primera convocatoria tuvo diversos obstáculos y suspensiones por cuenta de diferentes actores que se oponían al mérito, sin embargo, la sentencia C-588 de 2009⁸ dispuso diferentes lineamientos que

permitieron dar continuidad y finalizar el proceso hacía el 2011. Durante estos años de obstaculización de la carrera del 2006 al 2013 se ha estimado que se generó un rezago de 126.025 empleos de carrera administrativa que no pudieron salir a concurso y solo se pudieron adelantar algunos concursos para docentes e instituciones como el INPEC para personal penitenciario, tal como se observa en la **figura 4.1.**⁹

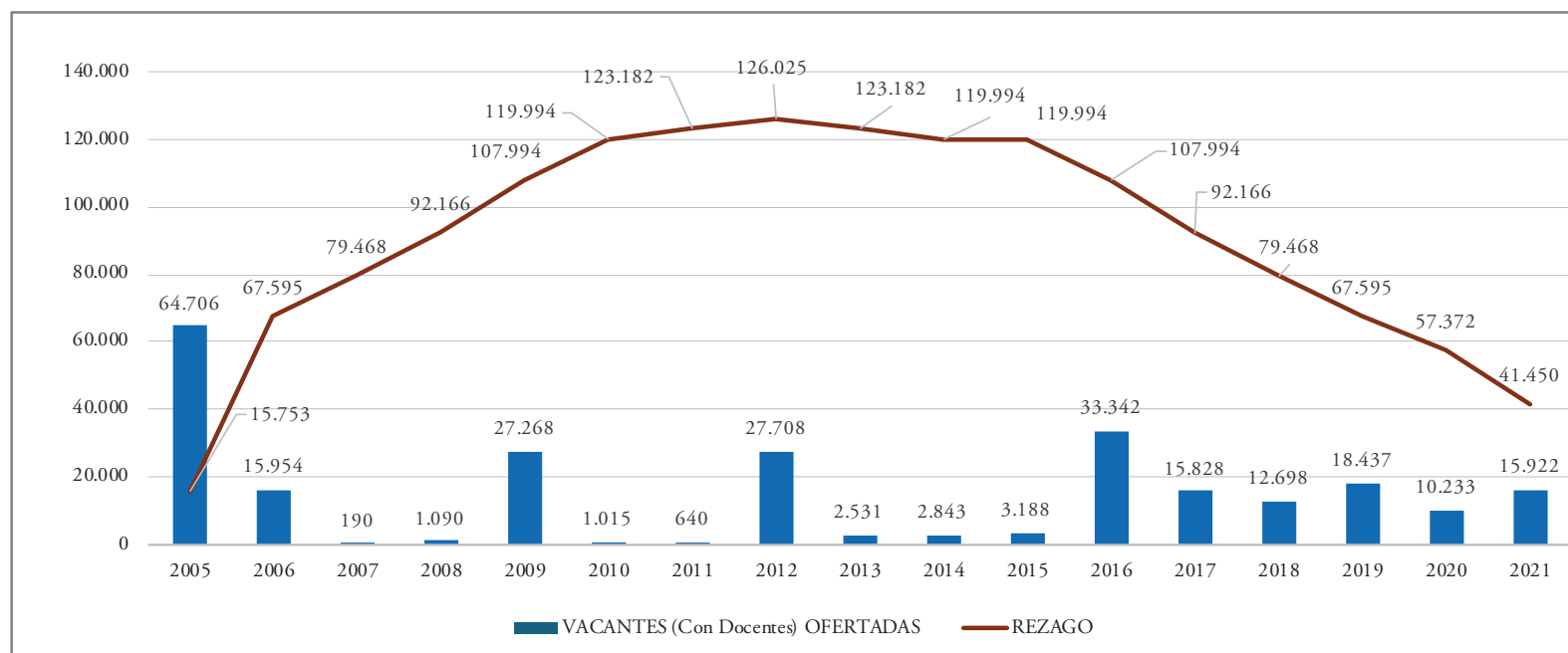
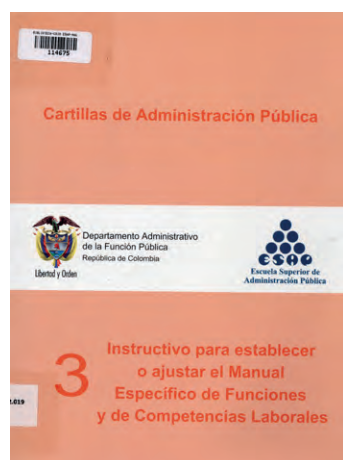


Figura 4.1. Evolución histórica de los concursos de mérito (incluye docentes).

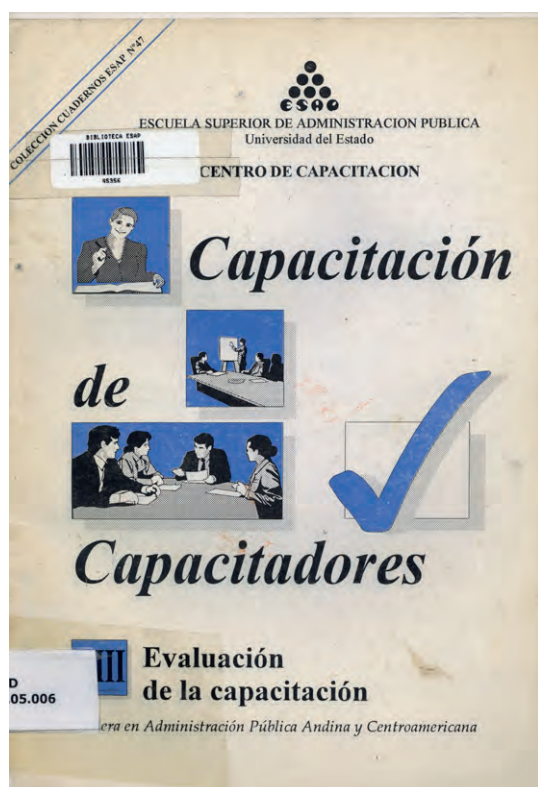
Fuente: Informe de Gestión CNSC, 2017 [actualizado a 2021]

8 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-588 del 27 de agosto de 2009, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Expediente D-7616, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-588-09.htm>

9 Pedro Arturo Rodríguez Tobo, *Informe de Gestión 2017* (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2017), 9.



DAFP, ESAP, *Instructivo para Establecer o Ajustar el Manual de Funciones y de Competencias Laborales*, Bogotá, ESAP, 2018, Cartilla



ESAP, *Capacitación de Capacitadores III. Evaluación de la Capacitación*, Bogotá, ESAP, 1996, Cuadernos ESAP, Manual

A partir del 2013 la CNSC pudo entrar en una nueva dinámica de operación de adelantar nuevos concursos de méritos que involucran entidades del orden nacional y territorial, comenzando a disminuir el rezago que se había generado, de tal forma que hacía el 2023 prácticamente se ha subsanado, ya que se han adelantado concursos anuales que superan las 15.000 vacantes diferentes a las de docentes. La CNSC ha implementado una serie de estrategias que facilitan el que actualmente el ingreso a la carrera administrativa mediante concursos de méritos sea una realidad palpable por la mayoría de los colombianos, para lo cual ha dispuesto de una plataforma informática en la web como es el Sistema de Información para la Igualdad el Mérito y la Oportunidad – SIMO, donde las entidades cargan la información de vacantes y alrededor de 2 millones de colombianos tienen depositada su hoja de vida y pueden participar en los concursos para niveles de asesor, profesional, técnico o asistencial. En este orden, durante los 20 años que ha cumplido la CNSC más de 350.000 colombianos han ingresado a la carrera administrativa por sus propios méritos y sin ningún tipo de discriminación, con los cual las instituciones cuentan con personas competentes y que pueden dar continuidad a los servicios institucionales indistintamente de los cambios de gobierno.

Por lo anterior podemos decir que, en relación con el ingreso a la carrera administrativa, en gran medida es una prueba que ha superado la CNSC y está funcionando en general bien. Ahora es necesario abordar el tema de la permanencia en la carrera donde la CNSC tiene importantes responsabilidades con la evaluación del desempeño laboral, que abordaremos a continuación.

La evaluación de desempeño laboral y el desempeño Institucional

Comencemos por indicar qué es la evaluación de desempeño laboral – EDL a la luz de lo dispuesto en el artículo 50 del decreto 1227 de 2005 (reglamentario de la Ley 909 de 2004), donde se precisa que esta es una “herramienta de gestión que con base en juicios objetivos sobre la conducta, competencias laborales y los *aportes al cumplimiento de las metas institucionales* de los empleados de carrera y en período de prueba en el desempeño de sus

respectivos cargos, busca valorar el mérito como principio sobre el cual se fundamenten su permanencia y desarrollo en el servicio”¹⁰.

Así mismo, el artículo 52 del mismo decreto 1227 de 2005 establece que “el desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos *a partir de los planes anuales de gestión del área respectiva, de las metas institucionales y de la evaluación que sobre el área realicen las oficinas de control interno o quienes hagan sus veces, de los comportamientos y competencias laborales, habilidades y actitudes del empleado, enmarcados dentro de la cultura y los valores institucionales.* Para el efecto, los instrumentos de evaluación deberán permitir *evidenciar la correspondencia entre el desempeño individual y el desempeño institucional*”¹¹.

Por otra parte, el artículo 37 de la Ley 909 de 2004 precisa los *principios que orientan la permanencia* en el servicio: “d) Promoción de lo público. Es tarea de cada empleado la búsqueda de un *ambiente colaborativo y de trabajo en grupo* y de *defensa permanente del interés público* en cada una de sus actuaciones y las de la Administración Pública. Cada empleado asume un compromiso con la protección de los derechos, los intereses legales y la libertad de los ciudadanos”¹².

En relación con los instrumentos de evaluación dispuestos en el artículo 40 de la misma Ley 909, “las entidades desarrollarán sus *sistemas de evaluación de desempeño para aprobación de la CNSC*, de acuerdo con los criterios de la Ley y las directrices de la CNSC. Así mismo, la CNSC desarrollará un *sistema tipo de EDL* que será adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas”¹³.

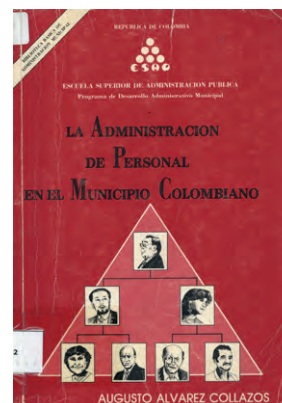
Ahora, en relación con los sistemas propios de EDL son muy pocas las entidades que se han dado a esa tarea y solamente se cuenta con unos 15 vigentes

10 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1227 del 21 de abril de 2005, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998”, *Diario Oficial* n.º 45.890, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16313>, artículo 50 (cursivas agregadas).

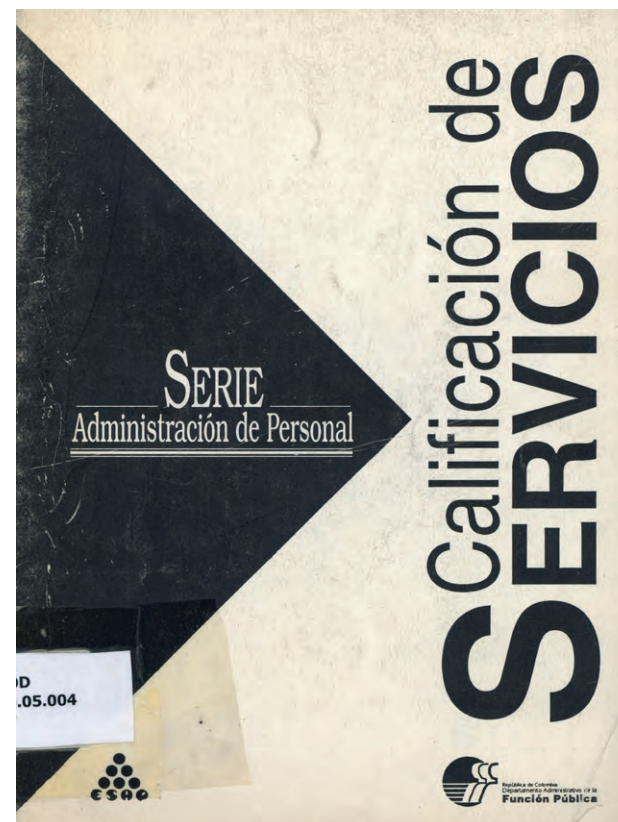
11 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1227..., artículo 52 (cursivas agregadas).

12 Congreso de la República de Colombia, Ley 909..., artículo 37 (cursivas agregadas).

13 Congreso de la República de Colombia, Ley 909..., artículo 40 (cursivas agregadas).



Augusto Álvarez Collazos, *La Administración del Personal en el Municipio Colombiano*, Bogotá, ESAP, 1990, Libro



ESAP, *Calificación de Servicios*, Bogotá, ESAP, 1994, Módulo



Fridole Ballén Duque, *Empleo Público y Carrera Administrativa en Colombia Doctrina Jurisprudencia y Normatividad*, Bogotá, ESAP, 2014, Libro

en entidades del orden nacional y territorial, de tal forma que la mayoría de las entidades hacen uso del sistema tipo de EDL dispuesto por la CNSC. En este orden, el sistema tipo de EDL establecido por la CNSC ha tenido cambios y una evolución desde el 2010 hasta la fecha a través de 3 acuerdos con componentes y calificaciones que se observan en las **tablas 4.1 y 4.2** respectivamente:

Observando la evolución del sistema tipo de EDL, encontramos que hemos tenido *avances con el sistema del 2016* (Acuerdo 565¹⁴) que incorporó los componentes a evaluar de competencias

comportamentales (10 %) y de evaluación de las áreas o dependencias (10 %) y *retrocesos con el actual sistema que rige desde el 2018* (Acuerdo 6176¹⁵), el cual *suprimió la evaluación de las áreas o dependencias*.

Por otra parte, con el actual sistema tipo de EDL también se retrocedió en las exigencias de los niveles de calificación al disminuir el puntaje para ser sobresaliente de 95 puntos a 90 y no haber gestionado un aumento en el mínimo satisfactorio que se mantiene en 65 puntos sobre 100, donde es claro que este puntaje no motiva para que los servidores tengan una mayor exigencia para

14 Comisión Nacional del Servicio Civil, Acuerdo 565 del 23 de enero de 2016, “Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación de Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba”. Consultar en: <https://www.cnsc.gov.co/normatividad/acuerdo-no-565-25-01-2016>

15 Comisión Nacional del Servicio Civil, Acuerdo 6176 del 10 de octubre de 2018, “Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba”, <https://www.cnsc.gov.co/search/node?keys=Acuerdo+617+de+2018>

Tabla 4.1. Evolución participación componentes sistema tipo de EDL

Componentes	Acuerdo 137 / 2010	Acuerdo 565 / 2016	Acuerdo 617 / 2018
Compromisos funcionales	100 %	80 %	85 %
Compromisos comportamentales		10 %	15 %
Evaluación de áreas o dependencias		10 %	
Totales	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia a partir de Acuerdos.

Tabla 4.2. Evolución calificación sistema tipo de EDL

Calificaciones	Acuerdo 137 / 2010	Acuerdo 565 / 2016	Acuerdo 617 / 2018
Sobresaliente	100 + 1 fact. >95 + 2 fact.	>= 95	>= 90
Destacado	90 a 100	80 a 94	
Satisfactorio	66 a 89	66 a 79	66 a 89
No satisfactorio	<= 65	<= 65	<= 65

Fuente: elaboración propia a partir de Acuerdos.

continuar en la carrera administrativa. Por lo tanto, si revisamos el actual sistema tipo de EDL con relación a lo dispuesto en los artículos 50 y 52 del decreto 1227 de 2005 y el artículo 37 de la Ley 909 de 2004 mencionados anteriormente, encontramos que se queda corto y no se cumple totalmente con las siguientes disposiciones:

- Aportes al cumplimiento de las metas institucionales (art. 50 D. 1227/05).
- Parámetros establecidos a partir de los planes anuales de gestión del área respectiva, de las metas institucionales y de la evaluación que sobre el área se realice (art. 52 D. 1227/05).
- Evidenciar la correspondencia entre el desempeño individual y el desempeño institucional (art. 52 D. 1227/05).
- Ambiente colaborativo y de trabajo en grupo y de defensa permanente del interés público (art. 37 L. 909/04).

De esta forma, el actual Acuerdo 617 de 2018 eliminó la evaluación de las áreas o competencias que pesaban el 10 % y que le apuntaban a la responsabilidad en equipo y el cumplimiento de las metas de la entidad; con lo cual solo quedó para evaluar el componente individual del servidor a través de los compromisos funcionales individuales (85 %) y competencias comportamentales individuales (15 %). Por lo tanto, *no importa el nivel de desempeño institucional* o el nivel de cumplimiento de las metas de la entidad o la oportunidad y calidad en los bienes y servicios prestados; como tampoco si estos tienen correlación con el desempeño de los servidores.

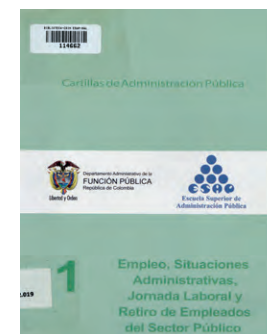
En la práctica la realidad que vemos es que para muchas entidades *el desempeño institucional no es satisfactorio*, mientras que la EDL de los servidores

es *sobresaliente*, lo cual es una brecha grande que contradice el propósito de la EDL, ya que sus componentes evaluados no aportan lo que debieran al mejoramiento del desempeño de las instituciones en la provisión de bienes y servicios con las exigencias y calidades que requieren los usuarios y ciudadanos.

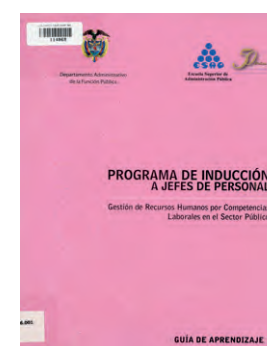
En este orden, es *urgente cambiar el actual sistema tipo de EDL* e incorporar nuevamente una participación a la evaluación de áreas o dependencias de al menos el 15 % y que esta crezca a futuro al 20 %. Así mismo, ir facilitando progresivamente y tener en cuenta un porcentaje de la calificación por parte de los usuarios y ciudadanos en el componente de evaluación institucional de entre el 5 % y el 10 %, con lo cual los servidores en general tendrán la preocupación debida por cumplirle a las instituciones y a los ciudadanos, tal como se observa en los escenarios de la **tabla 4.3**.

Otro aspecto a modificar pronto y a futuro, que debe ir de la mano de incluir la evaluación de las áreas o dependencias y la evaluación del ciudadano o usuario, son los puntajes clasificatorios de la EDL, especialmente el *no satisfactorio*, ya que con un puntaje de 65 sobre 100, algunos servidores públicos apenas si cumplen las labores mínimas, pues difícilmente encuentran que pueden salir de la carrera administrativa. En este orden la propuesta es de un aumento paulatino de la calificación mínima, *pasando a 70 puntos y posteriormente a 80 puntos*, tal como se observa en la **tabla 4.4**.

Como ya se ha mencionado, las anteriores consideraciones y propuestas igualmente recogen el reclamo que se hace por parte de los ciudadanos y usuarios, donde la calificación sobresaliente



María Carolina Arciniegas Gómez, *Empleo Situaciones Administrativas Jornada Laboral y Retiro de Empleados del Sector Público*, Bogotá, ESAP, 2009, Cartilla



Caridad Jiménez Giraldo, *Programa de Inducción a Jefes de Personal Gestión de recursos humanos por competencias laborales en el sector público*, Bogotá, ESAP, 2009, Cartilla



Diego Younes Moreno, *Los Cambios en el Conjunto de la Función Pública y en Particular en el Subconjunto del Sistema de Mérito*, Bogotá, ESAP, 1993, Cátedra de Grado

Tabla 4.3. Participación componentes EDL – escenarios de futuro

Componentes	Escenario 1 Corto plazo	Escenario 2 Mediano plazo	Escenario 3 Largo plazo
Compromisos funcionales	75 %	70 %	55 %
Competencias comportamentales	15 %	15 %	15 %
Evaluación de gestión áreas o dependencias	15 %	15 %	20 %
Evaluación institucional por ciudadano / usuario		5 %	10 %
Totales	100 %	100%	100 %

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.4. Calificación EDL – escenarios de futuro

Calificaciones	Escenario 1 Corto plazo	Escenario 2 Mediano plazo	Escenario 3 Largo plazo
Sobresaliente	>= 90	>= 90	>= 90
Satisfactorio	66 a 89	71 a 79	81 a 89
No satisfactorio	<= 65	<= 70	<= 80

Fuente: elaboración propia.

de la mayoría de los servidores públicos no es concordante con el regular o mal desempeño de las instituciones públicas en el cumplimiento de metas y en la provisión adecuada de bienes y servicios a los ciudadanos y usuarios.

Evitemos que la buena imagen y el gran avance que ha tenido la CNSC en el ingreso a la carrera a través de la provisión de empleos vacantes a través de los concursos de mérito (como se ilustró en la primera parte de este documento), se vea mermada por no aprobar un *nuevo sistema tipo de EDL* que sea *concordante con las necesidades institucionales*, donde las quejas de quienes toman decisiones en las instituciones por las deficiencias de la EDL, *como de los usuarios* por los incumplimientos en

las metas o malos servicios pongan en *riesgo la permanencia de muchas instituciones* y la organización del Estado colombiano.

Algunas reflexiones sobre la carrera administrativa en la enseñanza e investigación en la ESAP

A lo largo de su vida institucional —1958 en adelante— la carrera administrativa, y en general lo que atañe a la función pública, ha sido un tema recurrente tanto en los procesos de formación profesional, como en los aportes que docentes e investigadores han

buscado desarrollar. En lo que se refiere al primer punto, la formación profesional en administración pública, desde los inicios de este programa han existido cursos y/o seminarios encargados de abordar y problematizar los diversos aspectos que se refieren a temas teóricos y/o conceptuales sobre la función pública; sus desarrollos históricos en el mundo y las aplicaciones legales en Colombia; así como aquellos elementos de clasificación, ingreso, permanencia y evaluación establecidos en el país.

De acuerdo con los planes de estudio de 1970 y 1974 se establecen como cursos regulares obligatorios, “Administración de personal”, el seminario “Seguridad en el trabajo” y “Régimen laboral y servicio civil” en cuarto y quinto semestre específicamente, así como el curso “Ética administrativa” en noveno semestre; con el cambio de pensum en 1977 se dividió el curso de “Administración de personal” en I y II, los cuales se deberían cursar en segundo y tercer semestre respectivamente, y al cual se sumaría el curso “Comportamiento humano en la organización” en sexto semestre, y en 1981 con la Resolución 0135, “Ética profesional” para ser cursado en noveno semestre, al igual que en los planes de estudio anteriores. En 1988 nuevamente se unifica “Administración de personal” para sexto semestre. Una década después, en 1998, se establecen los cursos “El servidor público” y “Función pública colombiana y comparada” para impartirse en séptimo y octavo semestre y que posteriormente serán reubicados en octavo y noveno semestre respectivamente.

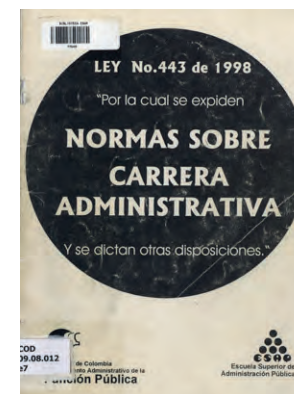
Finalmente, en el año 2004 se modificarán los cursos y pasarán a denominarse “Gestión del personal en las organizaciones públicas” y “Función pública colombiana y comparada”, los cuales se

mantendrán en la última reforma (2022), bajo los nombres de “Gestión del talento humano” y “Función pública”, al que se suma la inclusión de “Ética y transparencia en el servicio público”, asignatura que había desaparecido desde por lo menos la década de los ochenta. El recorrido previo nos indica por lo menos dos cosas, la primera, el constante interés y/o centralidad del servicio o función pública y sus modalidades para el administrador público; y la segunda, el vaivén con que fue percibido el problema de la eticidad en el ejercicio de la función pública, lo cual refleja su inclusión o exclusión como curso regular en los diferentes planes de estudio reseñados.

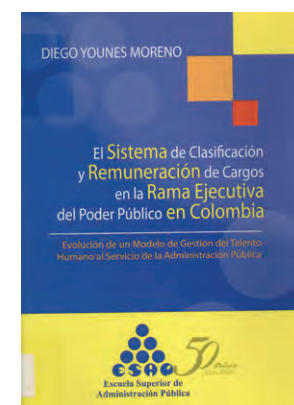
Ahora bien, en materia de publicaciones, “Función Pública constituye uno de los ejes más dinámicos y a la vez complejos en la producción [...] de la ESAP”¹⁶. Con base en el ejercicio de recopilación documental y bibliográfico realizado para este proyecto es posible identificar tres etapas en las que se dividen los aportes realizados por la comunidad académica institucional. La primera se ubica en las primeras tres décadas (1960 a 1990), en dicha etapa predominan los acercamientos teóricos, conceptuales y reflexivos sobre la constitución de un servicio público moderno, en mayor medida de tipo burocrático y jerarquizado, al que se suman los aportes que en materia de adiestramiento debía cumplir tanto el DASC, como la ESAP¹⁷.

¹⁶ Escuela Superior de Administración Pública, *Función Pública, Documento de Trabajo* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025), 1.

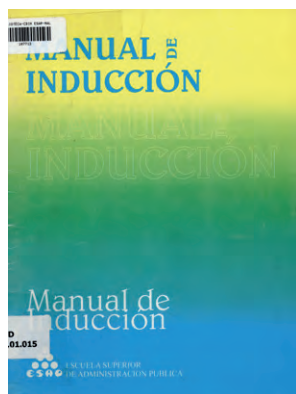
¹⁷ Ver por ejemplo: Hernando Martínez Erazo, “División del trabajo y la especialización”, *Administración & Desarrollo*, n.º 6 (1965); Rafael Rivas Posada, “La administración pública y el comportamiento del funcionario”, *Administración & Desarrollo*, n.º 7 (1965); Carmenza Arana de Ramírez, “La Carrera Administrativa



ESAP, Ley No. 443 de 1998 Por la cual se Expiden Normas Sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones, Bogotá, ESAP, 1998, Ley



Diego Younes Moreno, *El Sistema de Clasificación y Remuneración de Cargos en la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia*, Bogotá, ESAP, 2009, Libro



ESAP, *Manual de Inducción*, sin fecha, Manual



Augusto Álvarez Collazos, *La Historia del Sistema de Mérito y la Aplicación de la Carrera Administrativa en Colombia*, Bogotá, ESAP, 2009, Libro

La segunda etapa se caracteriza por materializar los nuevos postulados emanados por parte de la Constitución de 1991 y que se extiende hasta la materialización de la Ley 909 de 2004 y sus respectivas reglamentaciones, donde el mérito en el acceso, la descentralización, la modernización del Estado y el cambio de papel sobre el funcionario público, su permanencia y evaluación, son los tópicos centrales de discusión y debate¹⁸. La última etapa, abarca la segunda década del siglo XXI y en ella se indica “un esfuerzo por sistematizar normativas,

procedimientos y modelos de gestión orientados al mérito¹⁹, la rendición de cuentas y la planeación estratégica²⁰ [...] [en] este periodo se retoman discusiones sobre la evaluación del desempeño²¹, la gestión por competencias y la modernización de la administración de personal²², reflejando un claro diálogo con los debates regionales de la nueva y posnueva gestión pública”²³.

En este breve recorrido, el interés por los aspectos que conforman el universo temático de la función pública ha sido un eje transversal para

en Colombia”, *Administración & Desarrollo*, n.º 11 (1972); Ignacio Reyes Posada, “Empleados públicos y trabajadores oficiales”, *Administración & Desarrollo*, n.º 11 (1972); Luis Oswaldo Beltrán Jara, “Investigación y capacitación en la administración pública de Colombia”, *Administración & Desarrollo*, n.º 19 (1981); Delfín Acevedo Restrepo et al., *La carrera administrativa en Colombia: perspectiva regional y local*, Documentos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1982); Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP, “Las relaciones laborales en el sector público colombiano”, *Administración & Desarrollo*, n.º 21 (1983); Ericina Mendoza Saladen, “Lineamientos gubernamentales sobre carrera administrativa”, *Administración & Desarrollo*, n.º 21 (1983); Delfín Acevedo Restrepo, *Carrera administrativa, participación ciudadana y administración pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 1985); Philippe Crignon, “Formación y empleo en el sector público en Colombia y Francia”, *Administración & Desarrollo*, n.º 22 (1985); Augusto Álvarez Collazos, *La administración de personal en el municipio colombiano*, Biblioteca Básica de Administración Municipal (Escuela Superior de Administración Pública, 1990).

- 18 Entre la extensa producción del periodo se puede ver por ejemplo: Luis Carlos Arango Pérez, *Fuentes documentales para el estudio de la productividad y la evaluación del desempeño*, Fuentes Documentales (Convenio Presidencia de la República - Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1991); Julio Roballo Lozano, *Fuentes documentales para el estudio de la administración de personal y la capacitación*, Fuentes Documentales (Convenio Presidencia de la República - Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1992); Diego Younes Moreno, *Los cambios en el conjunto de la función pública y en particular en el subconjunto del sistema de mérito*, Cátedra de Grado (Escuela Superior de Administración Pública, 1993); Martha Luz Ramírez Ortiz, *Evaluación del desempeño y calificación de servicios a la luz de la ley 443 de 1998 sobre carrera administrativa* (Escuela Superior de Administración Pública, 1998).

- 19 Augusto Álvarez Collazos y William Guillermo Jiménez Benítez, “Development of the Merit System and the Administrative Career in Colombia. Context, Application and Limitations”, *Administración & Desarrollo* 40, n.º 56 (2012): 27-40, <https://doi.org/10.22431/25005227.340>.
- 20 Ver: Pedro Pablo Sanabria Pulido, (compilador), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2015); Pedro Pablo Sanabria Pulido, (compilador), *De la recomendación a la acción, ¿cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?* (Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Colciencias, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública, 2016); Fridole Ballén Duque, *Empleo público y carrera administrativa en Colombia. Doctrina, jurisprudencia y normatividad* (Escuela Superior de Administración Pública, 2014).
- 21 Jairo Enrique Rodríguez Hernández, “El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización”, *Administración & Desarrollo* 42, n.º 58 (2013): 19-38, <https://doi.org/10.22431/25005227.110>.
- 22 Hernando Delgado Quintero, “Función pública y derecho al trabajo: una perspectiva de inclusión social”, *Administración & Desarrollo* 42, n.º 58 (2013): 7-17, <https://doi.org/10.22431/25005227.109>; Edgar Enrique Martínez y Harol David Pico, “La estrategia de gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?”, *Administración & Desarrollo* 44, n.º 60 (2014): 94-105, <https://doi.org/10.22431/25005227.86.n.\super o\lnosupersub> 58 (2013).
- 23 Escuela Superior de Administración Pública, *Función Pública...*, 2.

la enseñanza, investigación y aporte por parte de la Escuela en sus más de seis décadas de vida institucional. Reconocidos investigadores le han apostado por entender, proponer y debatir posibles soluciones y/o frentes de acción sobre un tema que como hemos indicado paginas atrás ha estado en el centro de la modernización estatal y administrativa del país.

Conclusiones, reflexiones y perspectivas

Durante los 100 años anteriores a la Constitución de 1991, solo se tuvieron buenas intenciones de poner en marcha la carrera administrativa, pero no se adelantó ningún concurso por méritos, bajo la responsabilidad del poder ejecutivo. Con la Constitución Política de 1991 se sentaron las bases y mandatos para que los colombianos ahora pudiéramos tener el derecho a ingresar mediante el mérito a un empleo público de carrera y que existiera un órgano autónomo e independiente de los poderes tradicionales que se encargara de la carrera administrativa.

Con la Ley 909 de 2004 se marcó el inicio del actual sistema de carrera administrativa y de la CNSC como órgano autónomo encargado de su administración y vigilancia, así como de los concursos de mérito. La Corte Constitucional a través de diferentes sentencias ha sido la defensora del sistema de carrera administrativa y que exista la actual CNSC, al igual que se haya podido dar cumplimiento al principio del mérito dispuesto en la Constitución de 1991. En ese sentido, el proceso de ingreso a la carrera administrativa

mediante los concursos de méritos, en general, está funcionando bien para todos los colombianos que cumplen con los requisitos de un empleo público en concurso.

El problema que ha emergido para la CNSC y que debe resolver urgentemente es el actual sistema tipo de EDL que está bajo su responsabilidad, el cual incorpora solamente el componente individual y no se correlaciona con el desempeño institucional, ya que no evalúa el cumplimiento de las metas institucionales en la provisión de bienes y servicios a los usuarios y ciudadanos. Existe, de este modo, una gran brecha entre los resultados de la EDL de los servidores, que para la mayoría es sobresaliente, versus, los resultados de la evaluación del desempeño institucional que para la mayoría es regular, deficiente o no satisfactorio.

Está en riesgo la continuidad y permanencia de muchas instituciones públicas, donde los usuarios y ciudadanos, encuentran un deficiente desempeño institucional, lo cual obliga a cambiar el sistema de EDL e inclusive incluir nuevos componentes como la evaluación de los usuarios a los servicios institucionales. Se debe entonces aprobar un nuevo sistema tipo de EDL que incorpore la evaluación de la gestión institucional de las dependencias con una participación de entre 15 % y 20 %, al igual que la evaluación de los servicios institucionales por parte de los usuarios y ciudadanos con una participación de entre el 5 % y 10 % del total de la calificación, que permita una mayor correlación entre el desempeño de los servidores públicos y el desempeño de las instituciones en el cumplimiento de sus metas y servicios.



Sixta Zúñiga Lindao y otros (Editores), *CNSC en perspectiva Evolución, doctrina y servicio civil*, Bogotá, ESAP-CNSC, 2024, Libro



Luis Carlos Arango Pérez, *Fuentes Documentales para el Estudio de La Productividad y la Evaluación del Desempeño*, Bogotá, ESAP, 1991, Libro

Bibliografía

- Acevedo Restrepo, Delfín. *Carrera administrativa, participación ciudadana y administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 1985.
- Acevedo Restrepo, Delfín, Jaime Betancur Cuartas, Rodrigo Marín, Ericina Mendoza Saladen, y Elvira Berrío. *La carrera administrativa en Colombia: perspectiva regional y local*. Documentos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1982.
- Álvarez Collazos, Augusto. *La administración de personal en el municipio colombiano*. Biblioteca Básica de Administración Municipal. Escuela Superior de Administración Pública, 1990.
- Álvarez Collazos, Augusto, y William Guillermo Jiménez Benítez. “Development of the Merit System and the Administrative Career in Colombia. Context, Application and Limitations”. *Administración & Desarrollo* 40, n.º 56 (2012): 27-40. <https://doi.org/10.22431/25005227.340>.
- Arana de Ramírez, Carmenza. “La Carrera Administrativa en Colombia”. *Administración & Desarrollo*, n.º 11 (1972).
- Arango Pérez, Luis Carlos. *Fuentes documentales para el estudio de la productividad y la evaluación del desempeño*. Fuentes Documentales. Convenio Presidencia de la República - Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1991.
- Ballén Duque, Fridole. *Empleo público y carrera administrativa en Colombia. Doctrina, jurisprudencia y normatividad*. Escuela Superior de Administración Pública, 2014.
- Beltrán Jara, Luis Oswaldo. “Investigación y capacitación en la administración pública de Colombia”. *Administración & Desarrollo*, n.º 19 (1981).
- Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP. “Las relaciones laborales en el sector público colombiano”. *Administración & Desarrollo*, n.º 21 (1983).
- Congreso de la República de Colombia, Ley 19 del 25 de noviembre de 1959, “Sobre reforma administrativa, *Diario Oficial* n.º 29.835, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 45.680, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1670817>
- Comisión Nacional del Servicio Civil, Acuerdo 6176 del 10 de octubre de 2018, “Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba”, <https://www.cnscc.gov.co/search/node?keys=Acuerdo+617+de+2018>
- Comisión Nacional del Servicio Civil, Acuerdo 565 del 23 de enero de 2016, “Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación de Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba”. <https://www.cnscc.gov.co/normatividad/acuerdo-no-565-25-01-2016>
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-588 del 27 de agosto de 2009, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Expediente D-7616, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-588-09.htm>

- Crignon, Philippe. “Formación y empleo en el sector público en Colombia y Francia”. *Administración & Desarrollo*, n.º 22 (1985).
- Delgado Quintero, Hernando. “Función pública y derecho al trabajo: una perspectiva de inclusión social”. *Administración & Desarrollo* 42, n.º 58 (2013): 7-17. <https://doi.org/10.22431/25005227.109>.
- Escuela Superior de Administración Pública. *Función Pública, Documento de Trabajo*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Martínez Cárdenas, Edgar Enrique. “La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción”. *Opinión Jurídica* 9, n.º 18 (2010): 107-26.
- Martínez, Edgar Enrique, y Harol David Pico. “La estrategia de gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?” *Administración & Desarrollo* 44, n.º 60 (2014): 94-105. <https://doi.org/10.22431/25005227.86>.
- Martínez Erazo, Hernando. “División del trabajo y la especialización”. *Administración & Desarrollo*, n.º 6 (1965).
- Mendoza Saladen, Ericina. “Lineamientos gubernamentales sobre carrera administrativa”. *Administración & Desarrollo*, n.º 21 (1983).
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1227 del 21 de abril de 2005, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998”, *Diario Oficial* n.º 45.890, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16313>
- Ramírez Ortiz, Martha Luz. *Evaluación del desempeño y calificación de servicios a la luz de la ley 443 de 1998 sobre carrera administrativa*. Escuela Superior de Administración Pública, 1998.
- República de Colombia, Constitución Política de Colombia, 1991, https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Reyes Posada, Ignacio. “Empleados públicos y trabajadores oficiales”. *Administración & Desarrollo*, n.º 11 (1972).
- Rivas Posada, Rafael. “La administración pública y el comportamiento del funcionario”. *Administración & Desarrollo*, n.º 7 (1965).
- Roballo Lozano, Julio. *Fuentes documentales para el estudio de la administración de personal y la capacitación*. Fuentes Documentales. Convenio Presidencia de la República - Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1992.
- Rodríguez Hernández, Jairo Enrique. “El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización”. *Administración & Desarrollo* 42, n.º 58 (2013): 19-38. <https://doi.org/10.22431/25005227.110>.
- Rodríguez Tobo, Pedro Arturo. *Informe de Gestión 2017*. Comisión Nacional del Servicio Civil, 2017.
- Sanabria Pulido, Pedro Pablo, (compilador). *De la recomendación a la acción, ¿cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?* Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Colciencias, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública, 2016.

Sanabria Pulido, Pedro Pablo, (compilador). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2015.

Younes Moreno, Diego. *Los cambios en el conjunto de la función pública y en particular en el subconjunto del sistema de mérito*. Cátedra de Grado. Escuela Superior de Administración Pública, 1993.

Tendencias y aportes de las publicaciones e investigaciones de la ESAP en temáticas de la ciencia jurídica

RAÚL ESCOBAR OCHOA¹

Introducción

Este ensayo tiene un doble propósito: primero, identificar la tendencia de las publicaciones independientes y de los artículos en las revistas *Administración & Desarrollo* y *Nova et Vetera* de la ESAP en el campo de la ciencia jurídica como aporte a la formación profesional de administradores públicos. Esta tendencia va en paralelo con los productos de investigaciones del cuerpo docente con participación de estudiantes, así como también reflejan el cumplimiento de la función institucional de divulgar las disposiciones normativas de interés nacional.

Segundo, plantear propuestas para fortalecer el proceso académico basado en investigaciones del objeto de la ciencia ecléctica de administración pública la cual se nutre de las teorías, enfoques y conceptos de ciencias sociales y de ciencias exactas, para consolidar su objeto propio, complejo e

interdisciplinario, como lo es administrar lo público generando valor público y mejora en las condiciones objetivas de la calidad de vida de la población.

Esperamos dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿históricamente las publicaciones de la ESAP han valorado los aportes de la ciencia jurídica a la ciencia de la administración pública? ¿Qué resultados de investigación en temáticas de la ciencia jurídica, han servido de soporte a la actualización de los contenidos académicos de los programas de pregrado y posgrado de la ESAP? ¿Cuál es el aporte de la ciencia jurídica al avance de la ciencia ecléctica de la administración pública?

En la primera parte se presenta la tendencia de las publicaciones de la ESAP desde 1964 a 2024, en temáticas relacionadas con la ciencia jurídica, especialmente, derecho constitucional, administrativo y contractual. En la segunda parte se presentan algunas reflexiones sobre la ciencia

¹ Profesor de cátedra de la ESAP – Sede Central
Administrador público y abogado



Ana Olga Restrepo Sierra et.al. *La Constitución de 1886, 100 años. Su desarrollo, estructura actual del Estado y dinámica de la administración*. Bogotá, ESAP, 1983. Cartilla

de la administración pública, su relación con la ciencia jurídica y su impacto en la formación de administradores públicos, identificando lineamientos y enfoques de investigación en busca de un mayor aporte sistemático a la academia, como corresponde a la ESAP como institución de carácter universitario.

Tendencia temática de las publicaciones de la ESAP

Desde su inicio, la ESAP ha adelantado procesos de investigación básica y aplicada en diferentes temáticas relacionadas con la administración pública, como insumo de los procesos académicos, capacitación y programas de extensión. La temática del derecho y la administración pública ha

estado presente de manera discontinua y escasa en el periodo 1964 a 2024 lo cual se refleja en el número de publicaciones de textos independientes; artículos en la revista semestral *Administración & Desarrollo* y en la edición anual de la revista *Nova et Vetera* de la ESAP, así como en las tesis de grado para optar al título de administrador público.

Estas publicaciones se enmarcan en la tarea y obligación que tiene la ESAP relacionada con la divulgación y reproducción del contenido literal de la ley a una publicación², sin aportes analíticos que agreguen valor científico o académico al

² Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 del 16 de febrero de 2021, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP”, *Diario Oficial* n.º 51.590, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158708>. Ver: núm. 1, Artículo 4to.

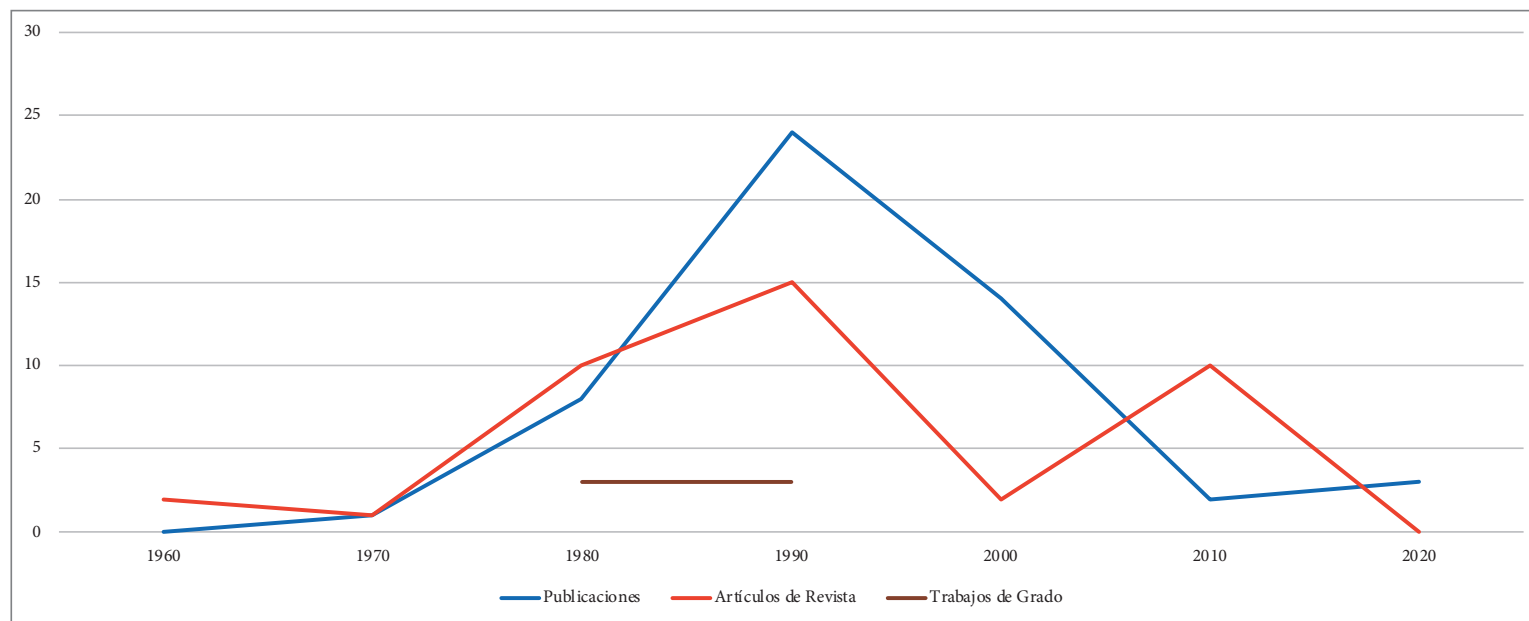


Figura 5.1. Evolución de las publicaciones sobre derecho y administración pública.

Fuente: ESAP, *Derecho y Administración Pública*, 2025, p. 1.

mismo. Como se puede evidenciar en la gráfica, la mayor tendencia de producción de material se da en los años 90, alrededor de 52 publicaciones con diversidad temática, lo que históricamente no permite identificar un lineamiento institucional en esta materia. El principal tema fue la Constitución Política de Colombia 1991, los demás fueron variados, tales como, regímenes de contratación, publicar textos de decretos, derecho mercantil, derecho administrativo, Código de lo Contencioso Administrativo, diccionarios, entre otros.

Desde 1984 se inicia la producción de material para la educación abierta y a distancia que posteriormente sería el programa de Administración Pública Territorial, donde se generaron módulos sobre derecho administrativo, la organización del Estado colombiano, entre otros. Solo dos trabajos de grado se publicaron, sin poder identificar el criterio aplicado para ello: régimen de responsabilidades de servidores públicos³ y otro referido a procesos de contratación⁴.

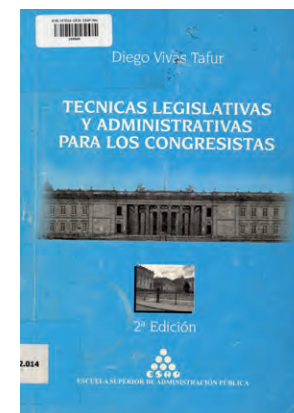
En las décadas de los 60 a los 80, se dan las primeras publicaciones de la revista *Administración & Desarrollo* en las cuales se publican escasos artículos de temas jurídicos⁵ y temas de ciencia política⁶. En esta

década se da el mayor número de publicaciones de artículos en estas temáticas esenciales para nutrir el debate académico en la entonces Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.

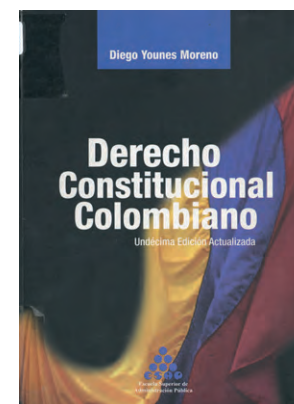
En la década de los 90, con la nueva Constitución Política de Colombia, siendo el tema central del debate político y académico, donde se esperaría que la ESAP fuera protagonista en la producción y sistematización del nuevo marco normativo, político e institucional de la gestión pública, se caracterizó por la escasa publicación de artículos en las revistas de la ESAP. El último artículo referente a derecho y administración pública data del 2013, “Del Estado político al Estado ambiental de derecho”⁷, y con ello la producción de artículos científicos y de resultados de las investigaciones de temas de derecho y ciencia política perdió ese espacio de posicionamiento académico. Las revistas *Administración & Desarrollo* y *Nova et Vetera* de la ESAP a la fecha están en proceso de renovación del reconocimiento como revistas indexadas, lo cual es reflejo de la calidad investigativa, aportes al conocimiento de una ciencia, sus características técnicas e impacto en la comunidad científica internacional⁸.

- 3 Saúl Insignares Mendoza, “Responsabilidad del Transportador Aéreo” (Tesis de Grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 1970).
- 4 Laura Daniela Quiceno Cañas, “Procedimiento para la contratación transparente en el municipio de Heliconia, Antioquia” (Monografía de Grado, Administración Pública Territorial, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2017).
- 5 Gustavo Rivera, “Los Derechos Humanos y la Constitución Política de Colombia”, *Administración & Desarrollo*, n.º 5 (1964).
- 6 Luis Carlos SÁCHICA, “El reforzamiento del Ejecutivo Nacional en la Reforma Constitucional de 1968”, *Administración & Desarrollo*, n.º 11 (1972); Daniel Bokonza y Raúl Escobar Ochoa, “Funcionamiento del Congreso en el Régimen Presidencial

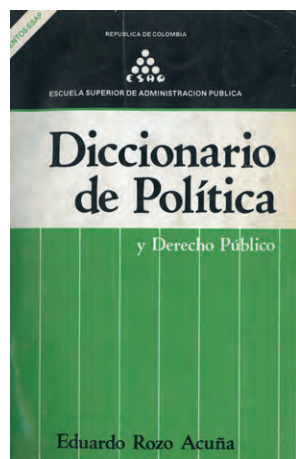
- Colombiano”, *Administración & Desarrollo* 12, n.º 22 (1985), <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1985/vol12/no22/5.pdf>; Marino Tadeo Henao Ospina, “Autoritarismo y Estado de Derecho”, *Administración & Desarrollo*, n.º 23 (1986); Darío Botero Uribe, “La Constitución de 1886 en la perspectiva de la formación del Estado Nacional en Colombia”, *Administración & Desarrollo*, n.º 23 (1986).
- 7 Miguel Borja, “Del Estado político al Estado ambiental de derecho”, *Administración & Desarrollo* 41, n.º 57 (2013): 107-9, <https://doi.org/10.22431/25005227.124>.
- 8 Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, “Modelo de clasificación de Revistas Científicas - Publindex 2020”, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2021, https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/convocatoria/modelo_de_clasificacion_de_revistas_2020.pdf



Diego Vivas Tafur, *Técnicas Legislativas y Administrativas para los Congresistas*, Bogotá, ESAP, 2006, Libro



Diego Younes Moreno, *Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá, ESAP, 2011, Libro



Eduardo Rozo Acuña, *Diccionario de Política y Derecho Público*, Bogotá, ESAP, 1986, Libro



ESAP, *100 Años de Administración Pública Retos Y Perspectivas Memorias Congreso Internacional Conmemorativo de la Ley 4 de 1913*, Bogotá, ESAP, 2014, Memorias

Este recorrido por las publicaciones independientes, los artículos de las revistas de la ESAP y las tesis de grado, muestra un panorama sombrío de la importancia que ha tenido la ciencia jurídica como ciencia que da fundamentos normativos a la organización y funcionamiento del Estado y a la administración pública. En esta revisión se incorporaron publicaciones que podrían corresponder más a la ciencia política que a la ciencia jurídica, pero cuyo contenido muestra que son inseparables. Dos tesis de grado, 23 artículos públicos en las revistas *Administración & Desarrollo* y *Nova et Vetera* de la ESAP y 47 publicaciones independientes en el periodo de 1962 a 2024, denotan la baja importancia de esta temática y de productos de las investigaciones de la ESAP que se les haya reconocido algún valor agregado para ser publicados⁹.

El contenido temático de las asignaturas de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Contratación Estatal, que corresponden actualmente a Derecho Público I, II, y III respectivamente, dentro del programa de Administración Pública en la Facultad de Pregrado de la ESAP, se elabora a través del trabajo colaborativo de los docentes que han asumido estas asignaturas en el nivel central y en la Direcciones Territoriales. Los denominados micro currículos se actualizan semestralmente respecto al enfoque, importancia temática y bibliografía específica, donde se evidencia que solo se referencian publicaciones de módulos de Derecho Administrativo elaborados por docentes de la ESAP.

Los productos de investigaciones y publicaciones de la ESAP en la temática de derecho y administración pública están ausentes de la bibliografía básica y complementaria de estas asignaturas. El aislamiento y desconexión entre los procesos de investigación y las publicaciones de la ESAP frente a la estructuración de contenidos de las asignaturas no es un fenómeno nuevo. La actual organización interna de la ESAP no prevé esta integración, pues las subdirecciones que lideran lo académico y las investigaciones no tienen una instancia superior que integre las políticas y estrategias de estas áreas misionales lo que es una debilidad por superar.

9 Escuela Superior de Administración Pública, *Derecho y Administración Pública, Documento de Trabajo* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025).

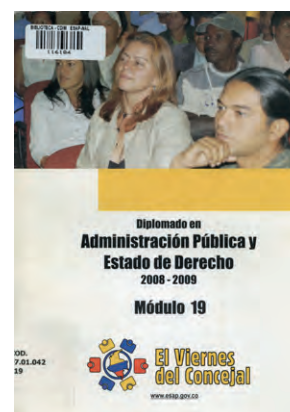
Organización interna de la ESAP: investigación y académica

La organización interna de las entidades públicas se diseña con base en el modelo de operación y el mapa de proceso resultante, de tal forma que los procesos misionales generen los productos, bienes o servicios que constituyen el objeto de la entidad, en cumplimiento de su misión. La denominación de las dependencias debe responder a sus funciones y responsabilidades específicas, de acuerdo con la cadena de valor concebida en el modelo de operación. Así, las subdirecciones Académica y de Investigaciones, estarían llamadas a integrar el conocimiento sistematizado y aquel producto de las investigaciones de tal forma que la Académica se nutra de ello para definir los contenidos de algunas asignaturas en los diferentes programas de pregrado y posgrado.

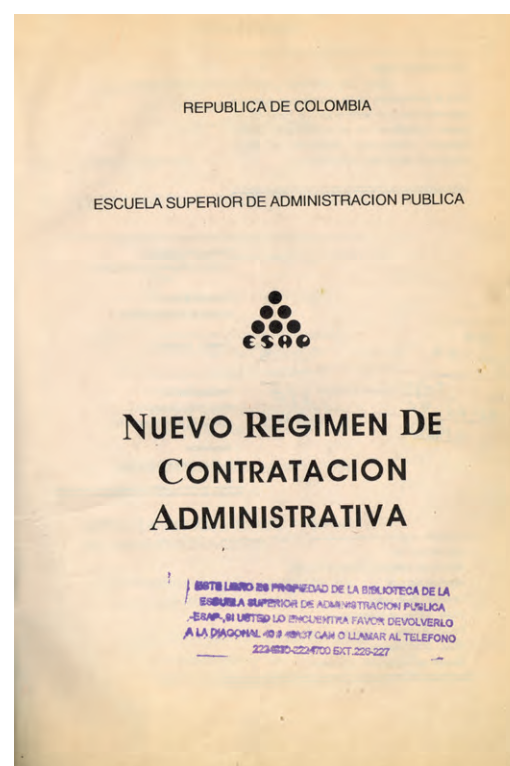
Las actuales denominaciones de “Facultad de Pregrado” y “Facultad de Postgrado”¹⁰, hacen referencia a niveles de formación, como lo establecen los artículos 7 y siguientes de la Ley 30 de 1992¹¹ y no al campo disciplinar propio de la administración pública, generando una falta de identidad académica. Así las cosas, la Facultad de Pregrado, desnaturaliza el contenido disciplinar de la “Administración Pública”, y desde el 2024 también el contenido de la “Economía Pública”. Cada uno de estos programas autónomos podría estar posicionado en una facultad diferente. De seguir esta tendencia, la ESAP en los próximos años tendrá: “Sociología Pública”, Estadística Pública”, “Políticas Públicas” y muchas más, desdibujando el carácter especializado de la formación del talento humano llamado a gerenciar los asuntos públicos con visión holística que integre los aportes de las diferentes ciencias a la ciencia ecléctica de la administración pública.

¹⁰ Esta facultad se debería llamar “Posgrado” de acuerdo con las recomendaciones de la Real Academia Española: “¿Se escribe ‘posgrado’ o ‘postgrado’?”, 19 de enero de 2024, <https://www.rae.es/duda-linguistica/se-escribe-posgrado-o-postgrado>.

¹¹ Congreso de la República de Colombia, Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, *Diario Oficial* n.º 40.700, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253>



ESAP, *Diplomado en Administración Pública y Estado de Derecho 2008-2009*, Bogotá, ESAP, 2008, Módulo



ESAP, *Nuevo Régimen de Contratación Administrativa*, Bogotá, ESAP, 1993, Libro



Eustorgio Sarria, *Reflexiones Sobre la Organización Constitucional y Administrativa de Colombia*, Bogotá, ESAP, 1977, Libro

Por otra parte, la investigación básica y aplicada es uno de los principales soportes de la calidad de los procesos de formación profesional, pues es a través de ella que las universidades y las instituciones universitarias están a la vanguardia del conocimiento científico, lo que les permite una mayor comprensión de la realidad social, política, institucional, económica, normativa y ambiental del país. La actualización y generación de conocimiento en una entidad especializada como la ESAP debe hacer parte de la cadena de valor en los procesos de formación, tal como lo concibió la organización interna de la ESAP en el Decreto 523 de 2000¹².

El Decreto en mención permitió un avance frente a la organización interna de la ESAP establecida en el Decreto 244 de 1995¹³, que tenía integrados los programas curriculares con el Centro de Investigación, bajo la dirección de la Subdirección Académica. El Decreto 523 de 2000, estableció nuevamente la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, que estuvo vigente al inicio de la década de los años 80, ahora con los programas de Pregrado y Posgrado, al mismo nivel del Instituto de Investigaciones, bajo la dirección de la Subdirección Académica. Esta claridad conceptual y organizacional fue efímera, pues solo duró cuatro años. Con el Decreto 219 de 2004¹⁴, desaparece la Facultad

de Ciencias Políticas y Administrativas, dejando Facultad de Pregrado, Facultad de Postgrado y la Facultad de Investigaciones bajo la dirección de la Subdirección Académica. Lo positivo de esta reforma interna de la ESAP fue mantener la cadena de valor académica integrada a la investigación.

La necesaria integración entre la academia y la investigación se mitigó en la reforma de 2021 con el Decreto 164. La Subdirección Nacional Académica, direcciona la Facultad de Pregrados y la Facultad de Postgrados, de manera independiente de la Subdirección Nacional de Investigaciones. Esta última reforma establece que la ESAP tendrá más de un programa a nivel de pregrado, al igual que a nivel de posgrado. Se observa que se rompe la cadena de valor académica al separar bajo autoridades y procesos independientes la investigación y la academia.

Uno de los principales retos de las universidades es avanzar en el conocimiento de una ciencia a través de la investigación básica y aplicada, en el caso de la ESAP, dado su complejo objeto de estudio, las dificultades teóricas y metodológicas son aún mayores. La cantidad y calidad del talento humano, el siempre escaso presupuesto, la capacidad administrativa de estos procesos, la problemática de adoptar modelos de investigación con visión de gestión pública en combinación de otras ciencias, sin caer en el error de querer explicar lo público desde estas, las complejidades al momento de socializar y publicar de manera permanente los avances y productos de las investigaciones. Todo esto implica, que, para mitigar estos riesgos se



Gustavo Gómez Porras, *Derecho de Policía*, Bogotá, ESAP, 1988, Libro

- 12 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 523 del 24 de marzo del 2000. “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 43.953, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66327>
- 13 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 244 del 02 de febrero de 1995. “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 03 del 30 de enero de 1995 del Consejo Directivo Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP— mediante el cual se adopta su Estructura Interna”, *Diario Oficial* n.º 41.700, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1902443>
- 14 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 219 del 27 de enero de 2004, “Por el cual se modifica la estructura de la

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 45.444, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66699>

requieren políticas institucionales sobre la base de integrar la investigación y la academia¹⁵.

El objeto complejo de la administración pública

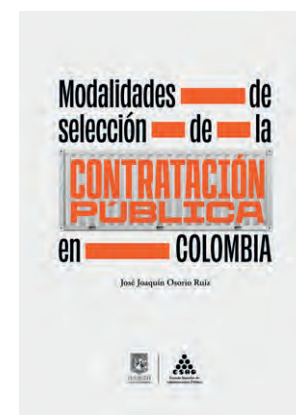
La administración pública es una ciencia ecléctica¹⁶ que tiene por objeto administrar lo público generando valor público y la mejora en las condiciones objetivas de la calidad de vida de la población. Comprender el alcance de lo público implica acudir a teorías, enfoques, conceptos de diferentes ciencias sociales tales como la ciencia política, la ciencia jurídica, la historia, la economía, la sociología, la psicología, la geografía, las ciencias ambientales, la administración, entre otras, y a ciencias exactas como las matemáticas, la estadística, la informática, las ingenierías y otras más.

La administración pública es una ciencia transdisciplinaria¹⁷ que tiene el reto de comprender lo público desde una visión holística tomando para ello lo pertinente y necesario de cada ciencia según el contexto político, institucional, social, económico, ambiental, entre otros. La ciencia política aporta la organización y funcionamiento

del Estado, el análisis del ejercicio del poder político, los sistemas políticos, las relaciones entre las organizaciones políticas, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, la gobernanza, entre otros que dan el marco político para que la administración pública transforme las políticas públicas en realidades sociales y económicas¹⁸.

La ciencia jurídica aporta los principios de legalidad, seguridad jurídica, el debido proceso para garantizar los derechos de los ciudadanos, así como las figuras jurídicas con los actos administrativos y los contratos estatales sin los cuales no se concibe la acción del Estado. Da soporte conceptual a la descentralización, desconcentración y la delegación, que el caso colombiano son principios de la organización y funcionamiento de las entidades públicas como lo establece el artículo 209 de la Constitución Política. El derecho constitucional aporta los principios del Estado social de derecho, el preámbulo establece el fundamento del poder público en Colombia “El pueblo en ejercicio de su poder soberano...”, base para comprender los fines del Estado y de la administración pública y da certeza a la estructura de la administración pública con una visión amplia, esto es, las tres ramas del poder público, los organismos de control, la organización electoral y los entes autónomos.

La economía aporta a la ciencia de la administración pública las teorías económicas para diseñar modelos económicos y presupuestales eficientes para el manejo del erario en busca del bienestar de la población. Las finanzas públicas, las regulaciones tributarias, los costos y beneficios sociales. La



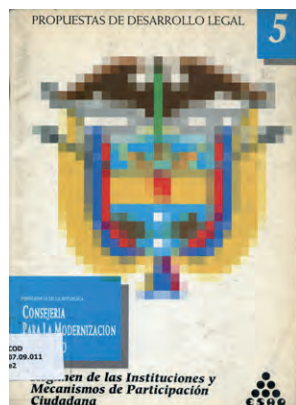
José Joaquín Osorio Ruiz, *Modalidades de selección de la contratación pública en Colombia*, Bogotá, ESAP-UGC, 2024, Libro



Libardo Rodríguez Rodríguez, *Guía Metodológica Elementos de Derecho Administrativo*, Bogotá, ESAP, 1984, Manual

- 15 Magda Evelyn Mendiola Díaz y José Alirio Parra Guarnizo, “La investigación en la universidad colombiana, retos para el futuro” Documento de Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Cooperativa de Colombia, 2018, <https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/8a508fef-f2ec-4e12-90a7-8b6a142acf5a>.
- 16 Roberto Moreno Espinosa, “El estudio de la ciencia de la administración pública”, en *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, ed. Luis Miguel Martínez Anzures (Instituto Nacional de Administración Pública, 2002).
- 17 Pablo Riveros Argel et al., *Documento 2. Las diversas definiciones de transdisciplina*, Universidad de Chile, 2020, <https://uchile.cl/dam/jcr:c201800f-8176-4593-8aaa-of4d3606efd4/la-diversas-definiciones-de-transdisciplina.pdf>.

- 18 Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales* (Fondo de Cultura Económica, 2010).



Presidencia de la República, *Régimen de las Instituciones y Mecanismos de Participación Ciudadana*, Bogotá, ESAP, 1992, Proyecto de Ley



Diego Younes Moreno, *Las Reformas del Estado y de la Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 2008, Libro

sociología, aporta las teorías del comportamiento de los grupos sociales, las relaciones de los actores sociales, conceptos como la desigualdad social, pobreza multidimensional, calidad de vida, entre otros. Así cada ciencia social al igual que las ciencias exactas hacen viable administrar “lo público” en un Estado social de derecho como el colombiano. Este carácter ecléctico de la administración pública genera una necesaria transdisciplinariedad en el análisis de lo público. Cada ciencia mantiene su autonomía frente a su propio objeto de estudio, así como la administración pública tiene su objeto propio, complejo e interdisciplinar.

El riesgo de no comprender “lo público” como aquello que es de todos administrado por las instituciones públicas con el apoyo de entidades privadas, de acuerdo con las respectivas políticas públicas en busca de dar cumplimiento de los fines esenciales del Estado, es querer explicar los fenómenos públicos desde otras ciencias sin visión holística, bajo el argumento que el objeto de estudio es de “interés público” y se encuentra ligado a funciones de alguna entidad pública. La arquitectura institucional, la capacidad administrativa deben estar en el centro de atención de la ciencia transdisciplinaria de la administración pública. Todos aquellos fenómenos que hacen parte de la complejidad social, política, económica, psicológica, ambiental, jurídica, entre otras, que por su naturaleza sean objeto de investigación, formación y estudio de otras ciencias, no deberían ser objeto de la ESAP. De esta forma se podría depurar su objeto y concentrar las capacidades institucionales y administrativas de la ESAP en la esencia de cómo administrar lo “público” y no querer explicar lo propio de otras ciencias desde la administración pública.

Prospectiva de los aportes de la ciencia jurídica a la administración pública

Dentro de este marco de análisis podemos preguntarnos, ¿Cuál es el papel de la investigación en la temática jurídica – administración pública? ¿Cómo integrar sistemáticamente los aportes del derecho a la formación de administradores públicos? ¿Qué importancia tienen las publicaciones en el ámbito académico universitario?

La investigación es un objetivo esencial de la ESAP, como se observa desde sus estatutos de 1968 “Art. 30. de las funciones de la ESAP, se establecía ‘g) Realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa que permitan el conocimiento de las diferentes situaciones que afronta la Administración Pública y que sirvan como instrumento para el desarrollo de los programas de la Escuela”¹⁹, lo cual está vigente, en el art. 7 del decreto 164 de 2021, “Estudiar y analizar los problemas nacionales y proponer, con independencia, formulaciones y soluciones pertinentes”. La problemática institucional y la capacidad administrativa a nivel nacional debería ser uno de los principales focos de interés de la investigación y la formación de profesionales de la ESAP.

Las ciencias jurídica y política están entre las que mayor aporte hacen a la estructuración del objeto de la ciencia de la administración pública, lo cual se debería reflejar en las líneas de investigación

¹⁹ Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo del 10 de diciembre de 1968, “Por el cual se adoptan los Estatutos de la ESAP”.

con la visión de generar nuevos conocimientos y sistematizar los actuales para fortalecer las capacidades del talento humano vinculado a la ESAP, estudiantes, profesores y egresados. Es fundamental hacer investigaciones con enfoque de gestión pública y no con enfoque puramente jurídico, ni de ninguna otra ciencia, por no ser competencia de la ESAP y así retomar la esencia de la entidad arriba mencionada. Entre los principales problemas nacionales de naturaleza administrativa que requieren aportes sustantivos de la ESAP, tenemos, por ejemplo:

- El modelar o desarrollar instituciones públicas creadas por la Constitución Política de 1991, como son los territorios indígenas y que a la fecha no tienen un modelo de gestión coherente con su naturaleza de entidad territorial de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia²⁰.
- Modelos de gestión territoriales diferenciales que viabilicen nuevos desarrollos normativos como el actual caso del proyecto de ley de competencias. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre asignación, distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”²¹.

20 República de Colombia, Constitución Política de Colombia, 1991, https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

21 Congreso de la República de Colombia, Proyecto de Ley “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre asignación, distribución

- Adecuaciones institucionales y regulatorias que promuevan la innovación en la gestión pública como la aplicación de la inteligencia artificial a la gestión pública, sus efectos sobre MIPG, gestión del talento humano, atención al ciudadano, entre otros²².
- Diseños organizacionales de prevención de la corrupción sistemática en las entidades y servidores públicos, con estrategias que promuevan el comportamiento ético de los servidores públicos.
- Capacidades administrativas para implementar políticas de desregularización sectorial de la gestión pública como estrategia de mayor transparencia y eficacia.
- Análisis de Impacto Normativo – AIN. El exceso de normas, extensas y complejas generan costos administrativos, pérdida de tiempo y corrupción²³.
- Nuevos modelos de gestión del talento humano. Evaluación ex post del sistema de carrera administrativa para analizar su impacto, eficacia y eficiencia. Modelo de formación y capacitación de la alta gerencia del Estado.

de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, <https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2025/09/Proyecto-de-Ley-de-Competencias.pdf>

22 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4144, “Política Nacional de Inteligencia Artificial”, 2025. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%-C3%B3micos/4144.pdf>

23 María Jimena Padilla Berrio *et al.*, “La política de mejora regulatoria en Colombia: de la teoría a la práctica”, *Notas de Política en Mejora Regulatoria*, Departamento Nacional de Planeación, 2022, https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/modernizacionestado/erei/serie_01_la_politica_de_mejora_regulatoria_en_colombia_de_la_teoria_a_la_practica.pdf.



ESAP, CGR, *Contratación Estatal*, Bogotá, 2010, Cartilla



Víctor Hugo Peña Salinas, *Desarrollo Normativo de la Constitución de 1991*, Bogotá, ESAP, 1994, Cartilla



Andrés Gómez Roldán (Editor), *30 años de la Constitución Política de Colombia*, Bogotá, ESAP, Colección Perspectivas, 2023, Memorias

Los resultados de este tipo de investigaciones podrían nutrir el contenido y debate académico de los estudiantes vinculados a los programas de pregrado y posgrado de la ESAP, vinculando estudiantes en estos procesos de análisis de la realidad administrativa en Colombia, así como, promover alianzas estratégicas con otras universidades públicas y privadas, entidades públicas nacionales, territoriales y organismos de control, los cuales cuentan con centros de pensamiento propios. Las organizaciones internacionales pueden ser los principales aliados estratégicos para generar estudios conjuntos de problemáticas comunes de la administración pública latinoamericana. La transparencia en los procesos de investigación debe ser un principio aplicado de manera sistemática, socializando al detalle los avances e inversiones de los procesos de investigación de la ESAP, así de dará la posibilidad de apropiación de estos procesos por parte de la comunidad esapista.

La capacidad institucional de la ESAP en publicaciones debe tener como prioridad difundir los resultados o avances de las investigaciones propias y en colaboración con otras instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales. De tal forma que sirvan de referentes bibliográficos en las asignaturas de los programas académicos de la Escuela.

Conclusiones

Las publicaciones de documentos independientes y de artículos en las revistas *Administración & Desarrollo* y *Nova et Vetera* de la ESAP en temas relacionados con la ciencia jurídica en el periodo

1964 a 2024, son muy escasas, solo 72, lo que evidencia que históricamente la ESAP no ha valorado los aportes de la ciencia jurídica a la ciencia de la administración pública.

La Subdirección de Investigaciones de la ESAP, tiene el reto de obtener nuevamente la certificación de revistas indexadas, para lo cual debe ser muy exigente en la calidad de los procesos y productos de investigación para que sean publicados y consultados por la academia internacional, generando impacto global en la comunidad científica.

Es necesario mantener abierto el debate académico sobre los aportes y relaciones teóricas, metodológicas y conceptuales de las diferentes ciencias sociales y exactas a la administración pública como ciencia ecléctica, sin perder de vista el enfoque propio de la gestión pública.

Consideramos que se debe retomar lo planteado en los estatutos de la ESAP en 1968: “Realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa que permitan el conocimiento de las diferentes situaciones que afronta la Administración Pública y que sirvan como instrumento para el desarrollo de los programas de la Escuela”, como los ejemplos actuales arriba propuestos. Concentrar las capacidades administrativas en productos estratégicos.

Se debe garantizar que los procesos y productos de las investigaciones en ciencia jurídica como soporte de la administración pública, sean socializados de manera permanente, para generar apropiación de la comunidad académica y así promover la aplicación de las normas vigentes y proyectar nuevos



Beltrán de Jesús Restrepo y otros, *Derecho Administrativo*, Bogotá, ESAP, Colección Didáctica, 2023, Módulo

escenarios institucionales con soportes jurídicos sólidos. Administrar lo público es mucho más allá de buenas intenciones, esquemas teóricos y técnicos, se requiere viabilidad, certeza y seguridad jurídica como fundamento del Estado social de derecho.

Se sugiere que los contenidos de las asignaturas de derecho del pregrado y las temáticas de esta área en los posgrados sean objeto de debate con los grupos de investigación para actualizar los

enfoques, teorías, conceptos, esto implica integrar la investigación y la academia.

“A través de la investigación, las universidades no sólo generan nuevos conocimientos, sino también forman a las futuras generaciones de científicos, innovadores y emprendedores. *Enseñar para formar, formar para investigar, investigar para formar*, se convierte en una red virtuosa de interacciones que sólo puede darse en un ámbito académico-científico”²⁴.

Referencias

- Bokonza, Daniel, y Raúl Escobar Ochoa. “Funcionamiento del Congreso en el régimen presidencial colombiano”. *Administración & Desarrollo* 12, n.º 22 (1985): 60-73. <https://biblat.unam.mx/hevila/Administracionydesarrollo/1985/vol12/no22/5.pdf>
- Borja, Miguel. “Del Estado político al Estado ambiental de derecho”. *Administración & Desarrollo* 41, n.º 57 (2013): 107-9. <https://doi.org/10.22431/25005227.124>
- Botero Uribe, Darío. “La Constitución de 1886 en la perspectiva de la formación del Estado Nacional en Colombia”. *Administración & Desarrollo*, n.º 23 (1986).
- Congreso de la República de Colombia, Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, *Diario Oficial* n.º 40.700, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253>
- Congreso de la República de Colombia, Proyecto de Ley “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre asignación, distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, 2025. <https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2025/09/Proyecto-de-Ley-de-Competencias.pdf>

²⁴ Laura C. de Vila, «Importancia de la investigación en las universidades», *Revista de la Facultad de Odontología* 17, N.º. 1 (2024), <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfo/article/view/7673> [curivas agregadas].

- Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo del 10 de diciembre de 1968, “Por el cual se adoptan los Estatutos de la ESAP”.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4144, “Política Nacional de Inteligencia Artificial”, 2025. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4144.pdf>
- Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—. *Derecho y Administración Pública, Documento de Trabajo*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Guerrero, Omar. *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Henao Ospina, Marino Tadeo. “Autoritarismo y Estado de Derecho”. *Administración & Desarrollo*, n.º 23 (1986).
- Insignares Mendoza, Saúl. “Responsabilidad del Transportador Aéreo”. Tesis de grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 1970.
- Leiva de Vila, Laura C. “Importancia de la investigación en las universidades”. *Revista de la Facultad de Odontología* 17, n.º 1 (2024). <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfo/article/view/7673>.
- Mendivelso Díaz, Magda Evelyn, y José Alirio Parra Guarnizo. “La investigación en la universidad colombiana, retos para el futuro”. Documento de Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Cooperativa de Colombia, 2018. <https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/8a508fef-f2ec-4e12-90a7-8b6a142acf5a>.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. “Modelo de clasificación de Revistas Científicas - Publindex 2020”. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2021. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/convocatoria/modelo_de_clasificacion_de_revistas_2020.pdf.
- Moreno Espinosa, Roberto. “El estudio de la ciencia de la administración pública”. En *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, Luis Miguel Martínez Anzures (Editor). Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- Padilla Berrio, María Jimena, César Augusto Montaña Patarroyo, Laura Villarraga Albino, y María Alejandra Vargas Sandoval. “La política de mejora regulatoria en Colombia: de la teoría a la práctica”. *Notas de Política en Mejora Regulatoria*, Departamento Nacional de Planeación, 2022. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/modernizacionestado/erei/serie_01_la_politica_de_mejora_regulatoria_en_colombia_de_la_teor%C3%ADa_a_la_practica.pdf.
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 244 del 02 de febrero de 1995. “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 03 del 30 de enero de 1995 del Consejo Directivo Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP— mediante el cual se adopta su Estructura Interna”, *Diario Oficial* n.º 41.700, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1902443>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 523 del 24 de marzo del 2000. “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.”, *Diario Oficial* n.º 43.953, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66327>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 219 del 27 de enero de 2004, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 45.444, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66699>

- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 del 16 de febrero de 2021, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP”, *Diario Oficial* n.º 51.590, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158708>.
- Quiceno Cañas, Laura Daniela. “Procedimiento para la contratación transparente en el municipio de Heliconia, Antioquia”. Monografía de grado, Administración Pública Territorial, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2017.
- Real Academia Española. “¿Se escribe ‘posgrado’ o ‘postgrado?’” 19 de enero de 2024. <https://www.rae.es/duda-linguistica/se-escribe-posgrado-o-postgrado>.
- República de Colombia, Constitución Política de Colombia, 1991, https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Rivera, Gustavo. “Los Derechos Humanos y la Constitución Política de Colombia”. *Administración & Desarrollo*, n.º 5 (1964).
- Riveros Argel, Pablo, Jaqueline Meriño Vergara, y Francisco Crespo Durán. *Documento 2. Las diversas definiciones de transdisciplina*. Universidad de Chile, 2020. <https://uchile.cl/dam/jcr:c201800f-8176-4593-8aaa-of4d3606efd4/la-diversas-definiciones-de-transdisciplina.pdf>.
- Sáchica, Luis Carlos. “El reforzamiento del Ejecutivo Nacional en la Reforma Constitucional de 1968”. *Administración & Desarrollo*, n.º 11 (1972).

El campo de las políticas públicas en la ESAP. Una apropiación crítica del campo

JENNY ELISA LÓPEZ RODRÍGUEZ¹²

Introducción

El presente ensayo tiene como propósito presentar una perspectiva sobre el abordaje del campo de las políticas públicas en la Escuela Superior de Administración Pública y señalar, bajo una mirada prospectiva, sus posibilidades en la transformación del Estado, de las administraciones públicas y de la gestión de los asuntos públicos. Para ello, el ensayo está organizado en cuatro secciones: en la primera se presentan elementos generales del campo, señalando especialmente lo que se constituyen hoy como sus temas frontera, una segunda sección aborda los debates de la Escuela alrededor del campo y su expresión en los programas curriculares de pregrado y posgrado y una mirada global en las líneas de investigación, la tercera sección, en clave prospectiva, señala aspectos que deben ser tenidos en cuenta para el desarrollo del campo y el fortalecimiento de las funciones misionales de la ESAP y finalmente una sección de conclusiones.

1. Las políticas públicas: un campo transformador de la administración pública, el Estado y del quehacer de las ciencias

Las políticas públicas, como un campo relativamente reciente, han transformado de manera importante la mirada de la administración pública, la economía, la ciencia política, así como las ciencias y disciplinas que aportan conocimientos en la comprensión de los problemas de la vida, de los cuales las sociedades han considerado que deben ser abordados de manera colectiva y específicamente bajo la responsabilidad del Estado. La propuesta de Laswell en 1951, de constituir un campo que tuviera como objetivo producir conocimiento científico para soportar las decisiones políticas orientadas a solucionar problemas sociales, señaló

¹ Profesora de carrera – ESAP, Territorial Boyacá-Casanare
Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

² Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en *El estudio de las políticas públicas*, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en *El estudio de las políticas públicas*, Luis Fernando Aguilar Villanueva (Editor) (M.A. Porrúa, 2000).



Ramiro Alberto Vélez Rivera, *Política Pública y Agenda de Frontera Estrategias para el fortalecimiento de la gestión pública*, Bogotá, ESAP, 2007, Libro

una nueva perspectiva en la comprensión del Estado, su quehacer, su administración y la gestión de asuntos públicos. Además, visibilizó de manera más explícita la contribución de la ciencia a la solución de problemas sociales y específicamente de problemas de política pública, esto es, de problemas sociales que la sociedad considera deben ser abordados por el Estado.

La tendencia creciente, relacionada con la ampliación de las competencias estatales en la regulación de la vida misma, así como un cambio de rol del Estado, de los privados y de los individuos frente a los asuntos públicos, ha impactado las disciplinas y de manera especial la transformación de los campos profesionales, donde cada vez más se requiere un acercamiento y comprensión del Estado y sus formas de actuación.

Desde la apuesta inicial, las ciencias de las políticas, como Laswell inicialmente las nominó, planteaban tres novedades centrales: la necesidad del abordaje interdisciplinario, la convergencia de las metodologías cuantitativas y cualitativas y la relación entre la ciencia y las decisiones políticas, más allá de la comprensión del proceso decisorio en el marco de las lógicas del poder, propio de las preocupaciones de la ciencia política. El conocimiento que demandaba tal apuesta adicionalmente requería la comprensión de los problemas sociales y las alternativas de su superación. De esta manera, el reconocimiento de la complejidad de dichos problemas señalaba la imposibilidad desde las disciplinas de brindar, por sí solas, respuestas pertinentes y requerían, por tanto, establecer un marco de diálogo interdisciplinar. Igualmente, era necesaria una apuesta comunicativa desde la ciencia hacia el escenario de las decisiones políticas, así

como, un llamado desde la política y a la política para el involucramiento de conocimiento científico en sus dinámicas de decisión.

Ahora bien, el desarrollo del campo es amplio³; se puede mapear teniendo tres criterios de carácter complementario: el primero de ellos, las temáticas que se han constituido en eje central de preocupación tejido alrededor del ciclo de la política; el segundo, que considero central, el mapeo de los desarrollo teóricos y conceptuales de cara a la diferenciación de posturas epistemológicas que representan a su vez posturas ético-políticas, y, finalmente, una breve mirada del campo en América Latina.

De acuerdo con el primer criterio, ciclo de la política; el desarrollo del campo se dio de manera importante en la vertiente anglosajona, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra donde la preocupación se centró en el estudio del ciclo de la política pública y sus etapas de formulación, implementación y evaluación⁴. De esta manera, inicialmente la literatura en políticas públicas se centra en la formulación de políticas, siendo claves la perspectiva problémica con el análisis causal que le es inherente⁵ y la lógica económica de análisis de fallas de Estado y mercado⁶ y ahora del tercer sector⁷. Tanto en una como en otra, se

3 Wayne Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (Flacso, 2009).

4 Luis Fernando Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, Tercera edición (M.A. Porrúa, 2000).

5 Jenny Elisa López Rodríguez, “Estructuración y formulación de políticas públicas”, en *Fundamentos de Políticas Públicas*, de Alejo Vargas et al. (Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2007).

6 David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis* (Longman, 2011).

7 Jan-Erik Lane, *Public administration and public management: the principal-agent perspective* (Routledge, 2005).

ha privilegiado la lógica economicista de toma de decisiones centrada en la eficiencia propias del auge de las lógicas neoliberales y de desregulación que se dieron desde la crisis económica de los años setenta.

Del lado de la implementación hay un consenso dentro del campo de las políticas públicas, en el sentido de ser uno de los temas menos desarrollados al menos por tres razones; primera, por el bajo nivel de réditos políticos que aporta en el corto plazo⁸; segunda, por la consideración generalizada que una buena formulación es suficiente para el éxito de las políticas públicas y tercera, por la simplificación del componente institucional, organizacional y operativo de los procesos de políticas públicas, que se constituye en uno de los ejes centrales de la administración pública y de los cuales recibe y puede recibir sus mayores aportes.

Desde la publicación del texto de Pressman y Wildavsky en 1973⁹, la implementación de políticas públicas se visibilizó como un momento fundamental en la comprensión de la acción pública, no solo en el orden estatal sino en el campo relacional tejido alrededor de los asuntos públicos. De esta manera en la implementación se destacan tres preocupaciones: primera, el diseño institucional y organizacional que dio lugar a la identificación al menos a tres modelos de implementación: arriba hacia abajo, abajo hacia arriba y los modelos mixtos; segundo; los factores de éxito de los procesos

de implementación y tercero el análisis de modelos de gestión que van desde el modelo clásico burocrático hasta los modelos de gobernanza en la literatura hegemónica¹⁰ y los de contra gobernanza o comunitarios desde perspectivas críticas.

Finalmente, la evaluación de políticas públicas va a tener su auge en los últimos treinta años, especialmente derivada de las necesidades de evaluar la acción del estado en el marco de la crisis del estado de bienestar y en el caso de América Latina en el proceso de refinanciación de sus deudas externas en la década de los noventa. La evaluación de políticas públicas se ha nutrido fundamentalmente de la reflexión de la evaluación educativa¹¹. La adopción de enfoques y metodologías ha privilegiado la mirada positivista, esto significa que se han centrado en la evaluación de objetivos y la utilización de métodos cuantitativos. Sin embargo, hoy cada vez cobran más fuerza los enfoques intersubjetivistas, que cuestionan de manera importante las lógicas de evaluación que no tienen en cuenta la voz de la ciudadanía, de los burócratas, de los operadores y que posicionan como criterios de evaluación el debate ético político de la justicia. Dentro de estas últimas miradas los aportes de Guba y Lincoln son fundamentales en reconocer la existencia de una cuarta generación de la evaluación¹².

8 Helen Ingram, “La implementación: una reseña y un marco teórico que sugiere”, en *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores) (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 2000).

9 Jeffrey L. Pressman y Aaron Bernard Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (Fondo de Cultura Económica, 1998).

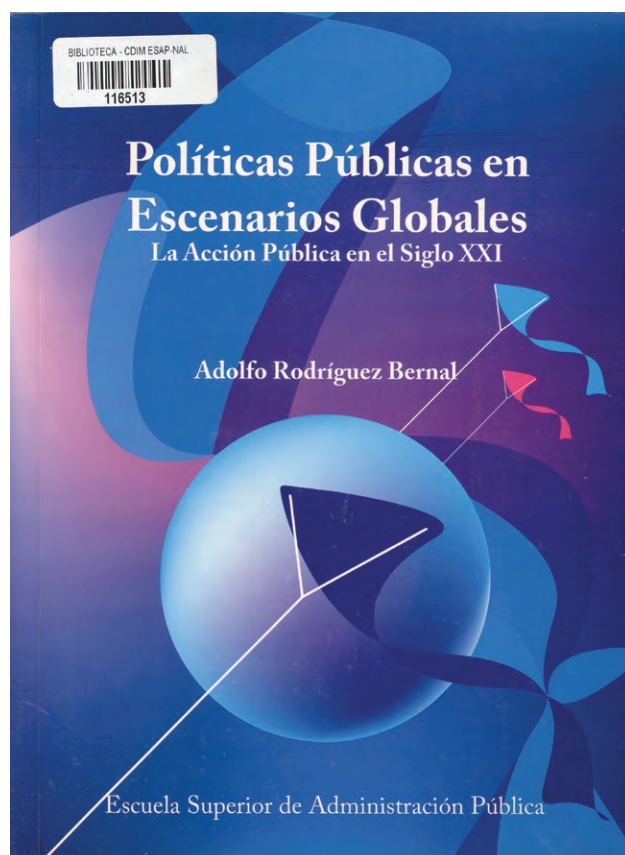
10 Paul Cairney, “La implementación y el problema de gobernanza: una perspectiva de los grupos de presión”, en *Implementación de políticas públicas. Una antología*, María del Carmen Pardo et al. (Editores) (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2018).

11 Ernest R. House, *Evaluación, ética y poder*, trad. Pablo Manzano (tercera edición, Morata, 2000); Carol H. Weiss, *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, (segunda edición, Trillas, 1999).

12 Egon G. Guba y Yvonna S- Lincoln, “Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluencias emergentes”, en *Manual de*



Miguel Antonio Borja Alarcón, *Políticas Públicas y Organización Territorial*, Bogotá, ESAP, 2005, Módulo



Adolfo Rodríguez Bernal, *Políticas Públicas en Escenarios Globales*, Bogotá, ESAP, 2010, Libro

En función del segundo criterio, la mirada del campo de las políticas públicas en clave epistemológica, cobra otra perspectiva, en la medida en que vincula el debate epistemológico con las posibilidades de contribución del campo en las transformaciones de las condiciones de pobreza, desigualdad, injusticias y crisis generalizada¹³. De esta manera, se afirma que la hegemonía del paradigma de la objetividad en el campo de las políticas públicas señala su mayor dificultad para repensar los problemas públicos y alternativas para su superación, especialmente porque reproduce el orden existente caracterizado por los procesos de enajenación y negación de las lógicas de la vida. En este sentido a continuación se ilustra el desarrollo del campo para la mirada de los paradigmas de la objetividad, la subjetividad y la omnijetividad¹⁴.

Desde la objetividad, los enfoques de política pública: racionalistas¹⁵; neoinstitucionalistas¹⁶, sistémicos, enfoques comportamentales¹⁷ y enfoques basados en evidencia¹⁸; privilegian metodológicamente los órdenes cuantitativos y una lógica de reproducción del comportamiento humano como base de la modelación de la acción pública. Las políticas públicas se abordan desde la lógica de la separación entre política y administración y por tanto son dispositivos de orden técnico, soportados en un conocimiento científico de carácter neutral.

investigación cualitativa. Vol. II. Paradigmas y perspectivas en disputa, ed. Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln (Gedisa, 2012).

- 13 Jenny Elisa López Rodríguez, *Políticas públicas y omnijetividad: una alternativa para las políticas públicas centradas en la vida*. (Universidad Nacional de Colombia, 2022).
- 14 La identificación de estos tres paradigmas de conocimiento se hace en función de la relación sujeto cognoscente y lo que busca ser conocido. Así la objetividad se identifica con la relación sujeto/objeto de conocimiento propio de la ciencia moderna clásica; la relación sujeto/sujeto objeto propio de la subjetividad o intersubjetividad y finalmente la omnijetividad bajo la relación sujeto/sujeto, propio del debate del paradigma de la complejidad y de las ciencias de la complejidad.
- 15 William M. Dunn, *Public Policy Analysis: an introduction* (Pearson, 2008).
- 16 Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Fondo de Cultura Económica, 1993); Elionor Ostrom, *Understanding institutional diversity* (Princeton University Press, 2005); Jenny Elisa López Rodríguez y Fernando Parra Hinojosa, “El Análisis de Desarrollo Institucional (IAD) de Elionor Ostrom”, en *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, ed. André-Noël Roth Deubel (Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2010).
- 17 Daniel Kahneman, “Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics”, *The American Economic Review* 93, n.º 5 (2003): 1449–75; Mark A. R. Kleiman y Steven M. Teles, “Market and Non-Market Failures”, en *The Oxford Handbooks of Political Science*, ed. Michel Moran *et al.* (Oxford University Press, 2006).
- 18 Philip Davies, “Is Evidence-Based Government Possible?”, conference paper presented in 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, 2004; *Wiki Brainstorming and Problems with iWiki-based collaboration* (University of York, 2004); Paul Cairney, *The Politics of Evidence-Based Policy Making* (Palgrave Macmillan, 2016), <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4>.

De igual manera se conciben, tanto, en su dimensión operativa, como mecanismos de producción de bienes, servicios o regulaciones; en su dimensión institucional, como mecanismos de disciplinamiento del comportamiento humano en el marco de sociedades cuya perspectiva de futuro está enmarcada en las lógicas de democracias liberales de mercado. Esto significa que las políticas públicas tienen como fin normativo el desarrollo de la economía capitalista y la democracia liberal, esto es como un arreglo institucional por la lucha por el poder, el prestigio y el dinero, esto en términos de Downs¹⁹.

Desde la perspectiva de la subjetividad²⁰, el cuestionamiento ontológico y epistemológico a los enfoques hegemónicos de políticas públicas señala el carácter sociopolítico de las políticas públicas y el carácter no neutral de la ciencia. En este sentido, los enfoques interpretativistas, participativos, deliberativos y marxistas aportan nuevos elementos en la comprensión de las políticas públicas; estableciendo, como papel del experto en políticas públicas, la responsabilidad de contribuir a develar los órdenes de explotación, alienación, negación que reproduce la acción pública. Para ello, las estrategias metodológicas que dan la voz, en especial a aquello que se les niega está en el centro de la reconfiguración de los procesos de política pública con el fin de contribuir en las transformaciones de las actuales condiciones.

Desde las miradas con asiento marxista, las políticas públicas son fruto de las luchas de poder, de la comprensión del Estado en su perspectiva relacional²¹, de la dialéctica entre lógicas de acumulación y legitimación de las políticas públicas²², de la relación entre la acción negativa y positiva del Estado que se concreta en la acción pública bajo la modalidad de políticas públicas²³. La contribución de los enfoques interpretativistas es señalar el papel del discurso en la configuración de la realidad²⁴, así, el análisis de polí-

19 Anthony Downs, "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *The Journal of Political Economy* 65, n.º 2 (1957): 135–50.

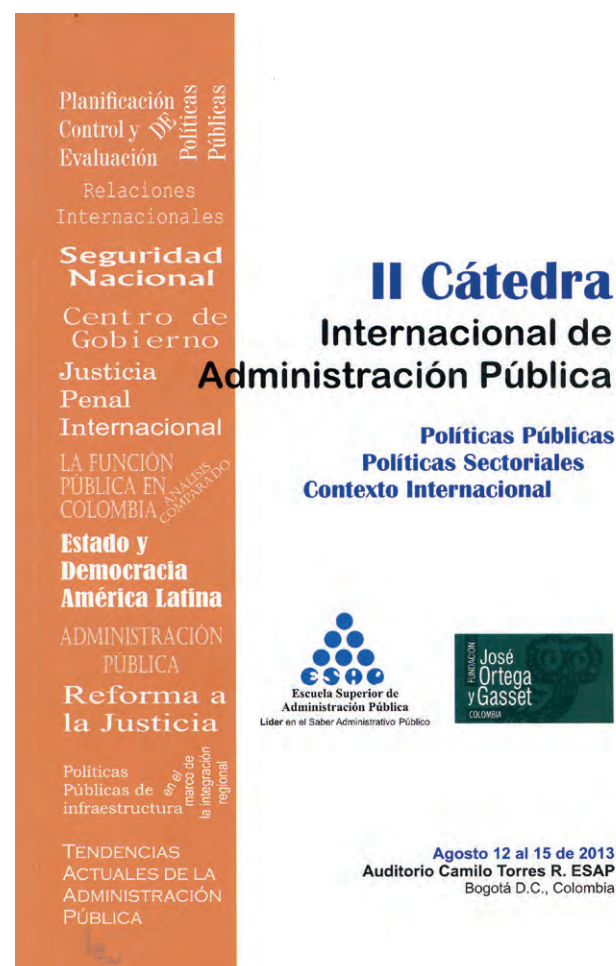
20 Jesús Ibañez, *La investigación social de segundo orden* (Suplementos Anthropos, 1986); *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden* (Siglo Veintiuno Editores, 1994).

21 Mauricio Archila Neira (compilador), *La crítica marxista del estado capitalista: del estado instrumento a la forma estado* (Cinep, 1980); Bob Jessop, *El Estado: pasado, presente, futuro*, (segunda edición, Catarata, 2021).

22 James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado* (Periferia, 1973).

23 Nicos Poulantzas, *Estado, poder y socialismo* (Siglo Veintiuno, 2005).

24 Ramsés Fuenmayor y Hernán López-Garay, "The scene for Interpretive Systemology", *Systems Practice* 4, n.º 5 (1991): 401–18.



ESAP. II Cátedra Internacional de Administración Pública. Bogotá D.C., ESAP - Fundación José Ortega y Gasset, 2013, Memorias

ticas públicas se centra en el papel de los discursos²⁵; que soportan la acción pública develando tanto las lógicas del poder como de las fugas en lógicas de emancipación²⁶. Las perspectivas subjetivas o intersubjetivas de los enfoques de políticas públicas encuentran en la participación, en la deliberación, un camino de soporte de prácticas democráticas sustantivas que transformen la acción pública en general y las políticas públicas de manera específica.

Finalmente, la perspectiva de la omnijetividad, en el marco del paradigma de la complejidad²⁷; parte del

reconocimiento de la unidad ser humano-naturaleza y de la perspectiva relacional de la realidad y del conocimiento, lo que le da un lugar a la ciencia en los procesos de conocimiento, pero reconoce otras formas del conocer: filosofía, arte y formas del religarse²⁸. La transformación de la ciencia es necesaria para la comprensión de la realidad que se caracteriza, entre otras cosas, por su complejidad, por el predominio del caos, lógicas de causalidad en espiral y una relación fractal entre todo y parte. Esta transformación implica el reconocimiento del sujeto cognoscente como participante²⁹; avanzar hacia estrategias metodológicas de integración, articulación, contextualización que resignifiquen el análisis como estrategia metodológica. Así, las políticas públicas son ejercicios de orden sociopolítico, entendido lo social en la unidad ser/humano naturaleza; plantea como dispositivos de estudio, los análisis de contexto, análisis de tendencia, instrumentos de prospectiva, análisis de sistemas complejos adaptativos, el análisis de redes, análisis de flujos; entre otros. Replantea las lógicas lineales de los procesos pasando del ciclo de formulación, implementación y evaluación a la comprensión de momentos y procesos de políticas públicas. Frente al orden normativo de las políticas públicas las considera como dispositivos emancipatorios en tanto reconocen como fin la expansión de la vida en dignidad; la vuelta de la política en términos agregativos y la posibilidad de la democracia en

- 25 Frank Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* (Oxford University Press, 2003); Frank Fischer et al., eds., *Handbook of critical policy studies* (Edward Elgar Publishing, 2015); Federico Parra Hinojosa, “De la dominación a la inclusión: la población recicladora organizada como sujeto político un estudio de caso de movilización social para la incidencia en la gestión comunitaria de lo público en la ciudad de Bogotá” (Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia, 2016), <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59612>; Anna P Durnová y Christopher M Weible, “Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies”, *Policy Sciences* 53, n.º 3 (2020): 571–88, <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09387-y>; María Camila Pinzón-Segura, “Intersticio afectivo: Un nuevo enfoque feminista decolonial de análisis de políticas públicas” (Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia, 2024), <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/87241.2003>
- 26 Fischer, *Reframing Public Policy...*; Emery Roe, *Narrative policy analysis: theory and practice* (Duke University Press, 2006).
- 27 Edgar Morin, *El paradigma perdido: ensayo de bioantropología* (Kairós, 1992); *Introducción al pensamiento complejo* (Gedisa, 2003); Adolfo Izquierdo Uribe, “Fundamentos para un enfoque regional de desarrollo alternativo”, Ponencia presentada en II Seminario de Investigación Regional “La investigación urbana: retos para el desarrollo”, 1996; “Espacio-temporalidad y omnijetividad: una aproximación epistemológica”, *Nómadas*, 11 (1999): 241–48; “‘Ciudad’: probabilidad emergente de un organismo vivo. Una aproximación epistemológica a la relación universidad-ciudad en tanto problema filosófico contemporáneo”, *Desafíos* 13 (2005): 206–38, <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.692>; Adolfo Izquierdo Uribe, “Dimensión ambiental y estudios interdisciplinarios sobre el desarrollo. Siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad”, en *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, ed. Carlos

Zorro Sánchez (Cider, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Embajada del Reino Unido de los Países Bajos, 2007).

28 Izquierdo Uribe, “‘Ciudad’: probabilidad emergente

29 John Archibald Wheeler, “The Universe as Home for Man: Puzzles attached to consciousness, the quantum principle, and how the universe came into being suggest that the greatest discoveries are yet to come”, *American Scientist* 62, n.º 6 (1974): 683–91; Izquierdo, “Espacio-temporalidad y omnijetividad...”



Hernando Roa Suárez, *Los grupos de presión, Una aproximación*, Bogotá, ESAP, 1992, Cartilla

clave radical³⁰ y obediencial³¹; la jerarquía de los criterios de decisión en términos de autonomía, diversidad y amor³², dando lugar a la eficiencia como criterio auxiliar³³.

Como arriba se señala, la mirada del campo desde la lógica epistemológica profundiza los debates del campo en términos de su objetivo: producir conocimiento científico para la solución de problemas sociales, en la medida en que evidencia que no existe una única mirada sobre los criterios de validez científica sino su lugar en el marco de diálogo de saberes para transformar la realidad.

Ahora bien los desarrollos del campo en América Latina se han caracterizado en una primera etapa que podemos ubicar entre finales de los años 80 y la primera década del nuevo milenio caracterizada por ellos ejercicios de traducción y difusión del campo en América Latina, en este caso el papel de la colección *Antologías de Política Pública*,

dirigida por el profesor Aguilar Villanueva³⁴, va a ser determinante, al menos por dos razones: establecer los vínculos entre las preocupaciones latinoamericanas desde la administración pública y las políticas públicas como dispositivos de soporte de la acción pública y poner el alcance de la comunidad latinoamericana los artículos seminales de las políticas públicas como campo de estudio.

Sin embargo, las propuestas teóricas desde América Latina encaminan a la producción teórica desde lógicas de subjetividad y omnijetividad; reconociendo perspectivas críticas³⁵. Específicamente en Colombia es importante reconocer el desarrollo de los trabajos teóricos en el campo, especialmente en la perspectiva de la intersubjetividad, del profesor Roth³⁶, con la propuesta inicial del enfoque de análisis barroco de políticas públicas; con la teoría del intersticio afectivo de las políticas públicas de Camila Pinzón³⁷; las preguntas y los aportes

30 Axel Honneth, *La lucha por el reconocimiento* (Crítica, Grijalbo Mondadori, 1997); Nancy Fraser y Axel Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico* (Morata, 2006); Jenny Elisa López Rodríguez, *Políticas públicas y omnijetividad: una alternativa para las políticas públicas centradas en la vida* (Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Vicedecanatura de Investigación y Extensión, Instituto de Investigación Sociojurídica “Gerardo Molina” (Unijus), Universidad Nacional de Colombia, 2022).

31 Enrique Dussel, *20 tesis de política* (Siglo XXI, Crefal, 2006).

32 Humberto Maturana Romesín, *La realidad: ¿objetiva o construida?* (Anthropos, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1995); *La objetividad: un argumento para obligar*, Segunda edición, Dolmen ensayo (Dolmen, 2002); *La realidad: ¿objetiva o construida?*, Segunda edición, Vol. I. Fundamentos biológicos de la realidad (Anthropos, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2009); Honneth, *La lucha por el reconocimiento*; Fraser y Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?...*; Michael Hardt y Antonio Negri, *Multitud*, trad. Juan Antonio Bravo (Debolsillo, 2006).

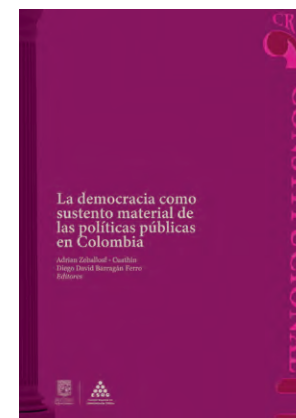
33 López Rodríguez, *Políticas públicas y omnijetividad...*

34 Luis Fernando Aguilar Villanueva, *Antologías de Política Pública*. IV Volúmenes (M. A. Porrúa, 1992).

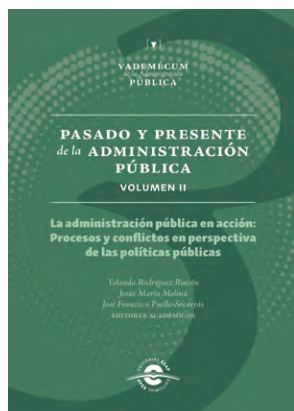
35 Jenny Elisa López Rodríguez, “El campo de las políticas públicas: estado del arte”, ESAP-OEI, 2014; Leonardo Secchi y César Nicandro Cruz-Rubio, “Introduction to Handbook of Public Policy in Latin America”, en *Handbook of Public Policy in Latin America* (Edward Elgar Publishing, 2025).

36 André Noël Roth Deubel, “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”, *Ciencia Política* 2, n.º 3 (2007), <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522>; “Antropoceno y acción política: la emergencia de una nueva era barroca”, *Mundos Plurales—Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 10, n.º 2 (2023): 9–27, <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2023.6090>; “Latin American Developments in Public Policy Theory”, en *Handbook of Public Policy in Latin America*, Leonardo Secchi y César Nicandro Cruz-Rubio (Editores) (Edward Elgar Publishing, 2025); “Una propuesta de enfoque para estudiar las políticas públicas latinoamericanas: barroco, resonancia y discrecionalidad burocrática”, *Mundos Plurales—Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 12, n.º 1 (2025): 57–94, <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2025.6455>.

37 Pinzón-Segura, “Intersticio afectivo...”.



Adrian ZaballosF-Cuathin & Diego David Barragán Ferro (Editores), *La democracia como sustento material de las políticas públicas en Colombia*, Bogotá, ESAP-UGC, 2024, Libro



Yolanda Rodríguez Rincón y otros (Editores), *La administración pública en acción Procesos y conflictos en perspectiva de las políticas públicas*, Vademecum III, Volumen II, Bogotá, ESAP, 2025, Libro

de los resultados del análisis de políticas a partir del análisis narrativo³⁸, igualmente la profesora Gómez-Lee³⁹ cuestionando el lugar del análisis de políticas públicas desde una mirada latinoamericana, y, desde el paradigma de la omnijetividad, la propuesta de políticas para la vida de la autora de este escrito⁴⁰.

2. Las políticas públicas un campo consolidado en la ESAP

En el caso de la ESAP, los debates alrededor de las políticas públicas se inician de manera temprana, pero va a ser en los años noventa donde va a tener un lugar en los programas de formación, especialmente con los procesos de reforma curricular dados entre 1996 y 1997 tanto a nivel de los pregrados de Administración Pública (AP), Administración Pública Territorial (APT) y la maestría en Administración Pública (MAP), donde se constituyen como un eje importante del programa. Sin embargo, su posicionamiento ha atravesado por varias preguntas, algunas de ellas en clave de cuál es su relación y contribución con la administración pública en términos disciplinares, cuál debería ser su abordaje en la formación de administradores públicos a nivel de maestría y en el último

propósito en las propuestas de doctorado que se han realizado. De igual manera en la investigación tiene un lugar autónomo y de carácter transversal en la definición de las líneas de investigación institucionales. Ahora bien, las políticas públicas como dispositivo de acción del Estado, el acercamiento desde las funciones y proyección institucional ha sido creciente, sin embargo, no hacen parte de la investigación y reflexiones aquí planteadas.

2.1. Las políticas públicas en los programas de formación:

Durante el periodo 1996-1997, se inicia un proceso de reforma curricular que atravesó los programas de pregrado y posgrado de la Escuela Superior de Administración Pública. Estas reformas, especialmente en pregrado señalaron de manera anticipada una reforma curricular sustancial que tenía al menos tres propósitos: consolidar la identidad disciplinar de la administración pública, en clave interdisciplinar; superar las lógicas disciplinares en la comprensión de los procesos de formación y la estructura de los planes de estudio y, finalmente, establecer núcleos de problematización que estructuran y articulan la formación de pregrado y posgrado así como los procesos de investigación.

En este escenario, el campo de las políticas públicas fue asumido en total consistencia con la perspectiva de abordaje disciplinar de la administración pública, esto es la comprensión de su carácter socio-político. Como expresión de ello, la especificidad de la asignatura de políticas públicas se inscribió en el núcleo problemático de Estado y poder de los programas de pregrado de

38 Parra Hinojosa, “De la dominación a la inclusión...”

39 Martha Isabel Gómez-Lee, “¿Qué conocimiento debe producir la investigación en políticas públicas en y desde América Latina?”, *Opera*, 25 (2019): 75–96, <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.05>; “The coalitions of Future Temporalities (CTF) framework: a route of theoretical hybridization for glocal policies”, en *Handbook of Public Policy in Latin America*, Leonardo Secchi y César Nicandro Cruz-Rubio (Editores). (Edward Elgar Publishing, 2025).

40 López Rodríguez, *Políticas públicas y omnijetividad...*

AP⁴¹ y APT, estando fuertemente fortalecido por el núcleo de problemática pública y el núcleo de desarrollo y gestión territorial, quienes contaban con asignaturas específicas que tributaban a la formación a nivel de pregrado en políticas públicas.

En el programa de AP se tenía como propósito ofrecer en la asignatura “Elementos teóricos e instrumentales que conforman el campo de la política pública”⁴² y se reconoce ya como un campo de prácticas administrativas. En el año 2019, con miras a la reforma del plan de estudios se realiza una encuesta a entidades del orden nacional y territorial explorando las áreas de conocimiento que consideran de mayor importancia en la formación de administradores públicos; los resultados fueron contundentes al considerar, el 62 % de los encuestados, que una de las áreas de mayor importancia era la formulación, implementación y evaluación de política pública⁴³.

En la reforma del año 2022, el campo de las políticas públicas quedó adscrito al núcleo “Estado, gobierno y sociedad”, se intensifica su valoración en créditos y se suman las asignaturas de Política social y Políticas y gestión ambiental. Adicionalmente, se identifican las políticas públicas como un área de desempeño, tanto de manera general como de manera específica en las áreas de “política

social, económica, ambiental y cultural”⁴⁴; donde se reconocen competencias de análisis contextual, análisis político, despliegue de capacidades de gestión institucional, organizacional y económica, así como comprensión de la dimensión conflictiva y política del campo; señalando en términos éticos su compromiso con la justicia y la democracia.

El programa de Administración Pública Territorial, resulta de la transformación del programa de formación por ciclos Administración Pública Urbana Regional (1997-1998), con intención de dar un salto cualitativo a los procesos de formación desde y para los territorios. Desde esta perspectiva, el programa se sustentó en reconocer los debates sobre paradigma de la complejidad y crisis de las ciencias, el lugar de la administración pública como campo de estudios; la complejidad territorial como escenario propio para la consolidación del estado social de derecho y la profundización de la democracia en Colombia; y el potencial de caminos proyectos de futuro en el marco de los debates sobre desarrollo, no desarrollo y alternativas al desarrollo. En este contexto el campo de las políticas públicas quedó inscrito en núcleo de Estado y Poder, con las asignaturas de políticas públicas y política territorial y vinculadas con el núcleo de gestión del desarrollo y espacio tiempo y territorio; escenarios de reflexión y profundización sobre la acción pública a nivel territorial⁴⁵. Sin lugar a duda, dentro del programa de APT, los debates sobre las políticas públicas en el marco

41 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública”, Escuela Superior de Administración Pública, 2013; “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública”, Escuela Superior de Administración Pública, 2017.

42 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública”, 2017.

43 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública”, Escuela Superior de Administración Pública, 2021.

44 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública”, 2021, 49.

45 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública Territorial”, Escuela Superior de Administración Pública, 2004.



Angélica Bernal Olarte (Editora), *Las políticas públicas en Sumapaz*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2025, Libro

de institucionalidades débiles, con un proceso de descentralización inacabado, violencia y profundas desigualdades, evidencian de manera concreta las potencialidades y las limitaciones del campo de estudio en la comprensión de la acción pública. En el año 2021, se produce una segunda reforma, en la cual se da cambio en los núcleos, dejando inscrito el campo de las políticas pública al núcleo de “Estado, Gobierno y Sociedad” y con el desarrollo de dos asignaturas “Gobierno y políticas públicas”, “Gestión e implementación de políticas públicas” y su vínculo directo con el núcleo de “Gestión Territorial” con la asignatura de “Políticas y gestión ambiental”⁴⁶. Especialmente en las dos primeras asignaturas, las políticas públicas, se abordan con una lógica contextual dada por el marco del núcleo en términos de procesos socio políticos de la comprensión del régimen y del sistema político y en el desarrollo de competencias profesionales propio del ciclo disciplinario y profesionalizante.

De otro lado, en el recién creado programa de Economía Pública⁴⁷, se reconoce la importancia de las políticas públicas en tanto dispositivo de la acción pública como campo de desempeño de los economistas formados en la ESAP, sin embargo, sólo es posible abordarla de manera más central en el contenido de dos materias del ciclo terminal con las materias de “Bienes públicos, servicios públicos y regulación” y Política económica y social”.

A nivel posgradual, desde el campo de las políticas públicas, ha estado presente en el 100 % de los programas posgraduales: especializaciones y maestrías, ajustándose a los propósitos de cada uno de ellos y al diálogo que tiene la preocupación central de formación.

En el caso de las especializaciones el campo se ajusta a las especificidades de los objetivos de los programas. En el programa de Alta Dirección del Estado se ajusta a los objetivos del programa en dos sentidos: por un lado, profundiza la reflexión política de las políticas públicas en un asignatura específica denominada “La política de las políticas públicas” y otra en términos de la función política de control político de las altas esferas del gobierno con la asignatura “Control político de las políticas públicas”. En el caso de la especialización de Derechos Humanos por la especificidad de los enfoques diferenciales en políticas públicas con la asignatura de “Políticas públicas con enfoques diferenciales”. En el programa Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano Regional (GPUR), con una asignatura “Territorio, política pública y gobierno”; en Gerencia Social y Gestión Pública con un curso de “Políticas públicas”.

En el caso de las maestrías en Administración Pública tanto en modalidad presencial como en modalidad a distancia el área de políticas públicas es parte constitutiva de los programas. Desde el inicio de los mismos, en el año 2002, compartieron el diseño curricular que sustentaba su propuesta de una referencia contextual de las políticas públicas vinculada con lógicas del paradigma de la subjetividad y en un escenario de reflexión sobre sus vínculos con la gobernabilidad en clave de

46 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública Territorial”, Escuela Superior de Administración Pública, 2021.

47 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Economía Pública”, Escuela Superior de Administración Pública, 2021.

legitimidad y eficacia de la acción pública⁴⁸. De esta manera, ambos programas contaban inicialmente con cuatro asignaturas, bajo la denominación de área temática de “Gobernabilidad y Políticas Públicas”, compuesta por las asignaturas de “Elementos para el estudio del gobierno y las políticas públicas”, “Elementos de estructuración de políticas públicas”, “Problemas de gobernabilidad y políticas públicas especificidad América Latina” y “Gobernabilidad y políticas públicas en Colombia”. Sin embargo, se han dado modificaciones, en el año 2007⁴⁹, se cambia el nombre de área temática por núcleo de Estado y Poder y adoptan como denominación de su primer curso “Teorías y enfoques del Estado, el gobierno y las políticas públicas” y continua con la misma estructura. Sin embargo, la MAP en modalidad presencial sólo conserva el primer curso como obligatorio y los cursos siguientes como electivos. Para el año 2014⁵⁰, el programa cambia nuevamente la denominación de sus núcleos, quedando el campo de las políticas públicas bajo el campo denominado “Administración y Gobierno” y con dos asignaturas “Formulación y gestión de las políticas públicas” y “Laboratorio de evaluación de políticas públicas”. En el caso de la MAP a distancia, conserva la misma estructura evidenciando una fortaleza del campo de las políticas públicas dentro del plan de estudios. Finalmente, en la maestría en

Derechos Humanos se abordan dos asignaturas centrales y en concordancia con el diferencial del programa “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos” y “Políticas públicas de inclusión y gestión de la transición”.

Ahora bien, dentro de los programas se evidencia un esfuerzo por lograr una confluencia entre una comprensión sociopolítica del campo, un abordaje en términos conceptuales y metodológicos de los procesos de política pública que asume el ciclo de política con carácter heurístico y una mirada conceptual de enfoques; lo cual permite afirmar la importancia en la formación y en las posibilidades concretas de desempeño profesional en tanto permite acercarse al orden misional del Estado en clave de transformación de las condiciones de vida.

2.2. Las políticas públicas en la investigación en la ESAP

En el marco de los procesos investigativos de la ESAP, el campo de las políticas públicas ha estado presente en los programas de maestría, como arriba se analizó, así como en las líneas de investigación institucionales y por tanto en los proyectos de investigación.

El marco conceptual de intervención de la investigación de la ESAP identifica como centro el Gobierno y 4 ejes centrales de comprensión de la administración pública: las instituciones públicas, las políticas públicas, el territorio y la sociedad⁵¹. Dentro de las líneas identificadas: capacidad

48 Antonio Camou, “El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la ‘Comisión trilateral’ (1975-2010).”, *Question* 1, n.º 27 (2010), <https://www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/990>.

49 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Maestría en Administración Pública”, Escuela Superior de Administración Pública, 2007.

50 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Maestría en Administración Pública”, Escuela Superior de Administración Pública, 2021.

51 Escuela Superior de Administración Pública, “Documento Maestro Registro Calificado Programa Maestría en Administración Pública”, 2021.

institucional en la administración pública; toma de decisiones en administración pública; tendencias de cambios en la administración pública y derechos humanos en el ámbito público, las políticas públicas juegan de manera transversal en la medida en que operan como eje y como campo de investigación. Es así como en la primera línea están las sublíneas de Capacidad estatal y destinatarios de las políticas públicas y; Territorialización de las políticas públicas y capacidad institucional. En la línea de Toma de decisiones públicas se identifican las sublíneas de Decisión y Políticas públicas I y II.

Esta relevancia que tiene el campo de las políticas públicas en el Plan Quinquenal de Investigaciones (PQI)⁵², se refleja igual en interés de los grupos de investigación de la ESAP; es así como de los 28 grupos de la ESAP reconocidos por Minciencias (Convocatoria 954 de 2024), sólo tres no declaran contar como líneas y preocupaciones de investigación las políticas públicas. De igual manera los grupos de mayor clasificación Grupo Interdisciplinario de Investigación en Modernización y Administración de lo Público (Grimap), Praxis Política y Sierra Nevada de Santa Marta tiene procesos de investigación en el campo. Desafortunadamente, la debilidad de los repositorios de la ESAP, así como los análisis de la producción investigativa no permiten profundizar sobre los resultados de investigación. Sin embargo, es importante señalar que este es un campo de producción importante tanto teórica como de análisis de procesos de política pública, que se evidencia en los resultados tempranos del proceso de investigación Tendencias de la Administración Pública adelantada por el grupo Redes.

52 Subdirección Nacional de Investigaciones, “Plan Quinquenal de investigaciones (2021-2025)”, Escuela Superior de Administración Pública, 2021.

3. Perspectivas del campo de las políticas públicas de cara a un escenario de crisis generalizada

Las políticas públicas como dispositivo de intervención vienen siendo cuestionadas de manera importante, al menos en América Latina, por tres hechos centrales: por un lado, por su limitada capacidad para contribuir de manera más eficaz a los problemas sociales y a los objetivos de desarrollo, en especial si se tiene en cuenta que, su expansión y consolidación se realizó en el marco del neoliberalismo y de la gestión pública, como referentes de la reformas del Estado y de las administraciones públicas. En segunda instancia, por los efectos en la fragmentación de la acción pública ligada a la delimitación de problemas para definir la intervención y a la acción sectorial del Estado que profundiza la desarticulación institucional y finalmente, por su escaso desarrollo conceptual y metodológico para articular la complejidad institucional y organizacional de la gestión de los asuntos públicos enfrentando la tensión entre jerarquías y heterarquías.

Teniendo en cuenta lo anterior y, asumiendo un principio de crisis y transformación generalizada: crisis ecológica, expansión de la acciones de guerra, crisis energética, debilitamiento del Estado de derecho, incremento de los niveles de pobreza y sufrimiento humano, profundización de la guerra, los efectos adversos de la cuarta y quinta revolución industrial; el campo de las políticas públicas requiere profundizar en el debate epistemológico,

que es ontológico y se materializa en los órdenes ético-político y metodológico⁵³.

Así, bajo el propósito de la consolidación del Estado social de derecho, de la profundización de la democracia y la búsqueda de alternativas de futuro sustentada en una relación armónica entre el ser humano y la naturaleza, el campo de las políticas públicas puede aportar desde la perspectiva de la omnijetividad lo cual implica al menos cinco elementos para plantearse el desarrollo de políticas para la vida⁵⁴:

- Reconocer la unidad ser humano/naturaleza y la imposibilidad de la separación del sujeto cognoscente de lo que busca ser conocido, en ello el carácter de participantes en el proceso de conocimiento.
- La recuperación de la política en la perspectiva agregativa y la profundización de la democracia como dispositivo emancipatorio. Esto implica a su vez poner en el centro los debates sobre el gobierno y la función ejecutiva del Estado.
- La estructuración de análisis de procesos de políticas públicas bajo la lógica de sistemas complejos caracterizados por su indeterminación, lógicas de causalidad en espiral y emergencias, recursividad, diversidad en la estructuralidad y dimensionalidad e irreversibilidad de los procesos.
- El diálogo de saberes como oportunidad de desarrollo de la ciencia, pero de manera significativa

en los cambios en las condiciones de existencia en clave de expansión de la vida en dignidad.

- Concentrar el carácter de las políticas públicas como dispositivos orientadores del pensamiento, las decisiones y la acción en lógicas de ecocreación⁵⁵ y transformación.
- La puesta en escena de la autonomía, diversidad y amor como fundamento político en juego para redimensionar el principio de eficiencia y la racionalidad instrumental como ejes de comprensión de la acción humana a nivel individual y colectivo.

Esta apuesta que no es nueva para la ESAP y que exploró desde finales de los años 90 con la creación del programa de APT, la especialización en GPUR y la fallida maestría de GPUR, debe cobrar una nueva mirada que puede profundizar en varias vías:

- Profundizar y explicitar en el proyecto pedagógico los principios de emancipación de la educación, esto implica la revisión del Proyecto Universitario Esapista en términos políticos, comprometiéndose con su apuesta de transformación social desde el territorio y las lógicas de la vida.
- Visibilizar el debate epistemológico y las implicaciones en la generación de conocimiento, en los procesos de formación y en las lógicas de transformación, esto a nivel pregradual y posgradual, señalando con claridad las implicaciones para la administración pública como campo disciplinar y sus manifestaciones en el campo profesional.

53 Ibañez, *El regreso del sujeto...*; Izquierdo Uribe, "Dimensión ambiental y estudios ..."; Karl R. Popper, *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico*, Edición revisada y ampliada (Paidós, 1983); Morin, *El paradigma perdido...*; *Introducción al pensamiento...*

54 López Rodríguez, *Políticas públicas y omnijetividad...*

55 Gómez-Lee, "¿Qué conocimiento debe ..."

- Profundizar el diálogo interdisciplinar asumiendo la transdisciplinariedad de la realidad; las falsas dicotomías entre lo cuantitativo y lo cualitativo en la comprensión de las lógicas de la vida.
- Profundizar el debate ético/político como norte de los procesos de formación, especialmente sobre como este debate se concreta y trasciende los órdenes tecnológicos y técnicos.
- Desarrollar programas de investigación que permitan avanzar teórica y metodológicamente asumiendo el paradigma de la complejidad y las ciencias de la complejidad como elementos frontera para la generación de conocimiento.
- Desarrollar el potencial de la ESAP en términos en la generación de observatorios y talleres para el desarrollo de la administración pública como campo disciplinar y potenciar su impacto en la transformación de los Estados y las administraciones públicas en Colombia con vocación para América Latina y el Caribe y su aporte en el orden global.

Conclusiones

Las políticas públicas como campo de estudios han jugado un papel central en la reconfiguración de los estudios sobre el Estado y la administración pública. A pesar de su amplia difusión en América Latina y Colombia se ha iniciado un proceso de producción teórica importante especialmente en lógicas de subjetividad y omnijetividad que buscan responder a las necesidades de comprensión y transformación de la acción pública. En este campo la ESAP tiene sin lugar a duda un potencial

importante para producir nuevo conocimiento y generar alternativas de intervención en clave de transformación del Estado y de la administración pública de cara a contribuir a una sociedad más justa y democrática, especialmente por las posibilidades de articular las funciones misionales.

La ESAP ha establecido una relación orgánica entre los procesos de formación en administración pública y el papel de las políticas públicas, lo cual señala un plus importante de los egresados de los programas en la medida en que su formación permite un desarrollo de habilidades y competencias que permiten, comparativamente con otras formaciones, una solvencia destacada para enfrentar la complejidad de la acción pública y en especial de las políticas públicas.

Como dispositivos de soporte de la acción del Estado, las políticas públicas muestran sus fortalezas y sus limitaciones; por ello, abordar de manera sistemática y con perspectiva crítica debe permitir proponer desde la ESAP alternativas que permitan superar los problemas de fragmentación de la acción pública, derivados de la lógica problemática del campo; la reproducción de lógicas de intervención sectorial y la primacía de miradas economicistas.

Por tanto, estar en los debates frontera en el campo nos debe plantear, en el momento de crisis generalizada que habitamos, lo que implica desde la ESAP aportar en la generación de nuevo conocimiento, nuevas prácticas y alternativas que estén soportadas en el debate epistemológico, el debate político y el compromiso ético de ampliar la expansión de vida en dignidad.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *Antologías de Política Pública*. IV Volúmenes. M. A. Porrúa, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas*. Tercera edición. M. A. Porrúa, 2000.
- Archila Neira, Mauricio (Compilador). *La crítica marxista del estado capitalista: del estado instrumento a la forma estado*. Cinep, 1980.
- Cairney, Paul. “La implementación y el problema de gobernanza: Una perspectiva de los grupos de presión”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, María del Carmen Pardo, Mauricio Dussauge Laguna, y Guillermo M. Cejudo (Editores). Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2018.
- Cairney, Paul. *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Palgrave Macmillan, 2016. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4>.
- Camou, Antonio. “El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la ‘Comisión trilateral’ (1975-2010)”. *Question* 1, n.º 27 (2010). <https://www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/990>.
- Davies, Jonathan. *Wiki Brainstorming and Problems with iWiki-based collaboration*. University of York, 2004.
- Davies, Philip. “Is Evidence-Based Government Possible?”, conference paper presented en 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, 2004.
- Downs, Anthony. “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”. *The Journal of Political Economy* 65, n.º 2 (1957): 135–50.
- Dunn, William M. *Public Policy Analysis: an introduction*. Pearson, 2008.
- Durnová, Anna P, y Christopher M. Weible. “Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies”. *Policy Sciences* 53, n.º 3 (2020): 571–88. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09387-y>.
- Dussel, Enrique. *20 tesis de política*. Siglo XXI, Crefal, 2006.
- Escuela Superior de Administración Pública. “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública”. Escuela Superior de Administración Pública, 2013.
- Escuela Superior de Administración Pública. “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública”. Escuela Superior de Administración Pública, 2017.
- Escuela Superior de Administración Pública. “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública”. Escuela Superior de Administración Pública, 2021.
- Escuela Superior de Administración Pública. “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública Territorial”. Escuela Superior de Administración Pública, 2004.
- Escuela Superior de Administración Pública. “Documento Maestro Registro Calificado Programa Maestría en Administración Pública”. Escuela Superior de Administración Pública, 2007.
- Escuela Superior de Administración Pública. “Documento Maestro Registro Calificado Programa Administración Pública Territorial”. Escuela Superior de Administración Pública, 2021.

- Escuela Superior de Administración Pública. “Documento Maestro Registro Calificado Programa Economía Pública”. Escuela Superior de Administración Pública, 2021.
- Escuela Superior de Administración Pública. “Documento Maestro Registro Calificado Programa Maestría en Administración Pública”. Escuela Superior de Administración Pública, 2021.
- Fischer, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press, 2003.
- Fischer, Frank, Douglas Torgerson, Anna P. Durnová, y Michael Orsini, eds. *Handbook of critical policy studies*. Edward Elgar Publishing, 2015.
- Fraser, Nancy, y Axel Honneth. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Morata, 2006.
- Fuenmayor, Ramsés, y Hernán López-Garay. “The scene for Interpretive Systemology”. *Systems Practice* 4, n.º 5 (1991): 401–18.
- Gómez-Lee, Martha Isabel. “¿Qué conocimiento debe producir la investigación en políticas públicas en y desde América Latina?” *Opera*, 25 (2019): 75–96. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.05>.
- Gómez-Lee, Martha Isabel. “The coalitions of Future Temporalities (CTF) framework: a route of theoretical hybridization for glocal policies”. En *Handbook of Public Policy in Latin America*, Leonardo Secchi y César Nicandro Cruz-Rubio (Editores). Edward Elgar Publishing, 2025.
- Guba, Egon G., y Yvonna S. Lincoln. “Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluencias emergentes”. En *Manual de investigación cualitativa. Vol. II. Paradigmas y perspectivas en disputa*, Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln (Editores). Gedisa, 2012.
- Hardt, Michael, y Antonio Negri. *Multitud*. Traducido por Juan Antonio Bravo. Debolsillo, 2006.
- Honneth, Axel. *La lucha por el reconocimiento*. Crítica, Grijalbo Mondadori, 1997.
- House, Ernest R. *Evaluación, ética y poder*. Tercera edición. Traducido por Pablo Manzano. Morata, 2000.
- Ibañez, Jesús. *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*. Siglo Veintiuno Editores, 1994.
- Ibañez, Jesús. *La investigación social de segundo orden*. Suplementos Anthropos, 1986.
- Ingram, Helen. “La implementación: una reseña y un marco teórico que sugiere”. En *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (Compiladores). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Izquierdo, Adolfo. “Espacio-temporalidad y omnijetividad: una aproximación epistemológica”. *Nómaditas*, 11 (1999): 241–48.
- Izquierdo Uribe, Adolfo. “‘Ciudad’: probabilidad emergente de un organismo vivo. Una aproximación epistemológica a la relación universidad-ciudad en tanto problema filosófico contemporáneo”. *Desafíos* 13 (2005): 206–38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.692>.
- Izquierdo Uribe, Adolfo. “Dimensión ambiental y estudios interdisciplinarios sobre el desarrollo. Siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad”. En *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Carlos Zorro Sánchez (Compilador). Cider, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Embajada del Reino Unido de los Países Bajos, 2007.
- Jessop, Bob. *El Estado: pasado, presente, futuro*. Segunda edición. Catarata, 2021.

- Kahneman, Daniel. "Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics". *The American Economic Review* 93, n.º 5 (2003): 1449–75.
- Kleiman, Mark A. R., y Steven M. Teles. "Market and Non-Market Failures". En *The Oxford Handbooks of Political Science*, Michel Moran, Martin Rein, y Robert E. Goodin (Editores). Oxford University Press, 2006.
- Lane, Jan-Erik. *Public administration and public management: the principal-agent perspective*. Routledge, 2005.
- Lasswell, Harold D. "La concepción emergente de las ciencias de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, Luis Fernando Aguilar Villanueva (Editor). M. A. Porrúa, 2000.
- Lasswell, Harold D. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, Luis Fernando Aguilar Villanueva (Editor). M. A. Porrúa, 2000.
- López Rodríguez, Jenny Elisa. "El campo de las políticas públicas: estado del arte". ESAP-OEI, 2014.
- López Rodríguez, Jenny Elisa. "Estructuración y formulación de políticas públicas". En *Fundamentos de Políticas Públicas*, de Alejo Vargas, Julio Quiñones, André-Noël Roth, Jenny Elisa López Rodríguez, y Alejandro Lozano Ayala. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2007.
- López Rodríguez, Jenny Elisa. *Políticas públicas y omnijetividad: una alternativa para las políticas públicas centradas en la vida*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Vicedecanatura de Investigación y Extensión, Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" (Unijus), Universidad Nacional de Colombia., 2022.
- López Rodríguez, Jenny Elisa, y Fernando Parra Hinojosa. "El Análisis de Desarrollo Institucional (IAD) de Elionor Ostrom". En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, André-Noël Roth Deubel (Editor). Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Maturana Romesín, Humberto. *La objetividad: un argumento para obligar*. Segunda edición. Dolmen ensayo. Dolmen, 2002.
- Maturana Romesín, Humberto. *La realidad: ¿objetiva o construida?* Anthropos, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1995.
- Maturana Romesín, Humberto. *La realidad: ¿objetiva o construida?* Segunda edición. Vol. I. Fundamentos biológicos de la realidad. Anthropos, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2009.
- Morin, Edgar. *El paradigma perdido: ensayo de bioantropología*. Kairós, 1992.
- Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa, 2003.
- North, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- O'Connor, James. *La crisis fiscal del Estado*. Periferia, 1973.
- Ostrom, Elionor. *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press, 2005.
- Parra Hinojosa, Federico. "De la dominación a la inclusión: la población recicladora organizada como sujeto político un estudio de caso de movilización social para la incidencia en la gestión comunitaria

- de lo público en la ciudad de Bogotá”. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia, 2016. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59612>.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, 2009.
- Pinzón-Segura, María Camila. “Intersticio afectivo: Un nuevo enfoque feminista decolonial de análisis de políticas públicas”. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia, 2024. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/87241>.
- Popper, Karl R. *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico*. Edición revisada y Ampliada. Paidós, 1983.
- Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. Siglo Veintiuno, 2005.
- Pressman, Jeffrey L., y Aaron Bernard Wildavsky. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland*. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Roe, Emery. *Narrative policy analysis: theory and practice*. Duke University Press, 2006.
- Roth Deubel, André Noël. “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”. *Ciencia Política* 2, n.º 3 (2007). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522>.
- Roth Deubel, André Noël. “Latin American Developments in Public Policy Theory”. En *Handbook of Public Policy in Latin America*, Leonardo Secchi y César Nicandro Cruz-Rubio (Editores). Edward Elgar Publishing, 2025.
- Roth Deubel, André-Noël. “Antropoceno y acción política: la emergencia de una nueva era barroca”. *Mundos Plurales—Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 10, n.º 2 (2023): 9–27. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2023.6090>.
- Roth Deubel, André-Noël. “Una propuesta de enfoque para estudiar las políticas públicas latinoamericanas: barroco, resonancia y discrecionalidad burocrática”. *Mundos Plurales—Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 12, n.º 1 (2025): 57–94. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2025.6455>.
- Secchi, Leonardo, y César Nicandro Cruz-Rubio. “Introduction to Handbook of Public Policy in Latin America”. En *Handbook of Public Policy in Latin America*. Edward Elgar Publishing, 2025.
- Subdirección Nacional de Investigaciones. “Plan Quinquenal de investigaciones (2021-2025)”. Escuela Superior de Administración Pública, 2021.
- Weimer, David L., y Aidan R. Vining. *Policy Analysis*. Longman, 2011.
- Weiss, Carol H. *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. Segunda edición. Trillas, 1999.
- Wheeler, John Archibald. “The Universe as Home for Man: Puzzles attached to consciousness, the quantum principle, and how the universe came into being suggest that the greatest discoveries are yet to come”. *American Scientist* 62, n.º 6 (1974): 683–91.

La ESAP y la descentralización territorial

CARLOS MORENO OSPINA¹

El abordaje del tema de la descentralización es obligatorio en el estudio y en la práctica de la administración pública. La descentralización es una de las primeras expresiones de la división del trabajo que requiere y que caracteriza el ejercicio de las funciones de una organización, sea ella pública o privada. Es por ello que en la organización del Estado colombiano y en su administración pública aparece la figura de la descentralización por servicios, mediante la cual entidades y organismos públicos asumen responsabilidades específicas y especializadas dirigidas a brindar bienes y servicios públicos a los ciudadanos.

Dicha figura, además, es objeto parcial de atención del derecho administrativo, rama del derecho fundamental para el ejercicio de la administración pública. Esto explica la permanente cercanía de los más prestigiosos administrativistas del país con la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, en sus programas de formación y de capacitación,

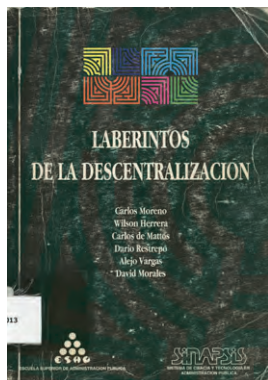
así como la constante asesoría que la ESAP presta en relación con la descentralización por servicios a la administración pública en la jurisdicción de sus Direcciones Territoriales.

Sin embargo, no es esa descentralización la que es objeto del presente ensayo. Se trata aquí de presentar una visión de la interrelación que ha existido entre la descentralización territorial y la ESAP a lo largo del tiempo, de la influencia mutua entre esta particular forma de organización del Estado y las actividades misionales de la Escuela. La historia de esta relación es relativamente corta, de poco más de cuarenta años. Inicia formalmente con la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1986 que reformó la Constitución entonces vigente para establecer la elección popular de alcaldes en todos los municipios del país e iniciar un nuevo arreglo político-administrativo que luego fue ratificado y profundizado en 1991 con la promulgación de una nueva Constitución Política de la República de Colombia.

¹ Profesor de carrera de la ESAP, Sede Central
Doctor en Ciencias Políticas y Administrativas y Relaciones Internacionales



Simon Castro Benitez, *La Conformación del Municipio (creación, supresión, modificación, deslinde, amojonamiento de los municipios)*, Bogotá, ESAP, 1995, Libro



Carlos Moreno, Wilson Herrera, et al. *Laberintos de la Descentralización*, Bogotá, ESAP, 1994, Libro



Andres de Zubiría Samper, *Constitución y Descentralización Territorial*, Bogotá, ESAP, 1994, Libro

Con estos dos importantes cambios normativos inicia realmente la descentralización territorial en Colombia. Se crean lo que hoy conocemos como entidades territoriales, con autonomía establecida por la carta magna. Son diferentes a los departamentos y municipios existentes antes del cambio constitucional, aunque su denominación sea la misma. Aquellos eran organizaciones públicas existentes desde los inicios de la historia republicana y que, desde la Constitución de 1886, actuaban más en las condiciones de la figura que hoy se conoce como desconcentración² pues realmente lo hacían bajo la dirección y como agentes del presidente de la República.

Por su parte, las entidades territoriales establecidas por la Constitución de 1991 (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas y la posibilidad de crear regiones y provincias) tienen como característica principal que gozan de autonomía para: a) gobernarse por autoridades propias, b) ejercer las funciones y competencias que les sean asignadas, c) disponer de los recursos que les correspondan, y d) participar en las rentas nacionales. El primero de estos atributos, que se concreta en la elección popular de alcaldes y gobernadores y en la inexistencia de relación jerárquica de éstos con autoridad alguna, configura una novedad trascendental para la organización del Estado y para el ejercicio de la administración pública en el territorio nacional, la autonomía política relativa de los mandatarios territoriales frente al nivel nacional, excepción hecha de los asuntos relativos al orden público y al manejo macroeconómico del país.

Esta característica de las entidades territoriales establece una diferencia sustancial entre ellas y las demás organizaciones públicas, en particular las organizaciones descentralizadas por servicios. La unas y las otras cuentan con autonomía administrativa y financiera. Pero las entidades descentralizadas por servicios no tienen autonomía política alguna, sus directores o gerentes son nombrados como funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte de las autoridades ejecutivas tanto en el nivel nacional como en las entidades territoriales, de las cuales dependen jerárquicamente. En las entidades territoriales, en cambio, sus máximas autoridades político-administrativas son elegidas por voto popular y, por ende, no tienen dependencia jerárquica alguna ante otras autoridades. Además, su elección se realiza con base en el voto programático, con el cual los electores eligen al candidato y al programa de su preferencia, programa que es formulado de acuerdo con los propósitos políticos del candidato, aunque observando las disposiciones de la Constitución y de la ley, es decir, con autonomía política relativa.

La descentralización territorial con autonomía de las entidades territoriales deriva de desarrollos teóricos relacionados con el análisis y la comprensión de fenómenos políticos, administrativos y fiscales de Estados federales. Entre ellos pueden mencionarse los de Alexis de Tocqueville alrededor de las virtudes de una sociedad o territorio pequeño para el ejercicio cabal de la democracia, los de todos los seguidores de la nueva gestión pública (NGP) y su receta de dismantling de los Estados centrales trasladando competencias y funciones a las entidades subnacionales en búsqueda de mayor eficacia y eficiencia, o los de la llamada escuela del Federalismo Fiscal que pregonan el

² Ver: Pedro Alfonso Hernández M., *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia* (Legis, 1999).

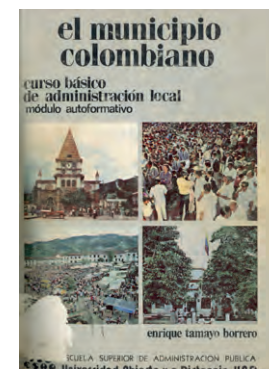
autofinanciamiento de los gobiernos subnacionales. Dichos referentes teóricos con contenidos políticos, administrativos y fiscales respectivamente, de los cuales es conveniente reiterar que en lo fundamental fueron desarrollados para ser aplicados en Estados federales, estuvieron presentes en las discusiones públicas que antecedieron y sustentaron la decisión del Estado colombiano de adoptar la descentralización territorial como componente importante de la reforma constitucional de 1991.

La relación entre la ESAP y la descentralización territorial comenzó desde el inicio de esta última en el país. Por la obvia relación de la Escuela con la administración pública fue apenas natural que antes de eso ya ejecutara actividades relativas a la descentralización por servicios o a las funciones de las entidades subnacionales. Pero la intervención de la ESAP en la descentralización territorial fue establecida normativamente desde las primeras leyes definitorias del inicio de la nueva figura que representó para Colombia la descentralización territorial. En efecto, el Acto Legislativo No. 1 de 1986³, que establece la elección popular de todos los alcaldes del país, fue expedido el 9 de enero y el 16 del mismo mes lo fue la Ley 12 en la cual, en su artículo 2 define la distribución de la cesión del impuesto al valor agregado (IVA) y en el literal e) decreta que se destinará “el 0.1 % para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 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 municipales, así como a los Diputados, Concejales, Consejeros Intendenciales y Consejeros Comisariales”⁴.

Por ello, durante la segunda mitad de la década de los años 80 del siglo pasado, la ESAP se convirtió en la entidad fundamental del Estado en el propósito de divulgar entre todos los municipios del país los contenidos y las implicaciones que acarrearían las medidas descentralistas adoptadas y en prepararlos para abordar la nueva realidad político-administrativa. Para tal efecto, la Escuela preparó un gran número de cartillas y de folletos, algunos de éstos incluso con ilustraciones y dibujos, con los cuales movilizó un contingente de profesionales que se desplazaron por todos los rincones del país para divulgar los contenidos de las reformas y para capacitar a los pocos funcionarios que en ese entonces tenían los pequeños municipios en cómo abordar a nivel local las decisiones adoptadas.

En forma paralela, la Escuela inició un programa de formación por ciclos, con uno inicial de carácter tecnológico (tecnología en Administración Municipal) y un segundo ciclo profesionalizante (Administración Pública Municipal y Regional) con los cuales se buscó formar a los funcionarios que buscaban desempeñarse en la administración pública de los municipios y departamentos y de esta manera apoyar el fortalecimiento de las administraciones locales que requería el proceso de descentralización territorial. Los contenidos de



Enrique Tamayo Borrero, *El Municipio Colombiano Curso Básico de Administración Local Módulo Formativo*, ESAP, Libro



Gabriel Piraquive Galeano, *Planeación Municipal*, Bogotá, ESAP, 1988, Libro



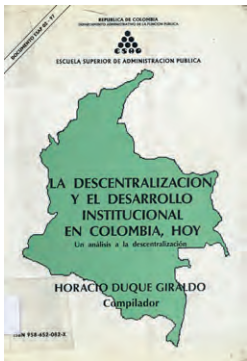
Gonzalo Espitia Avilez, *El Concejo Municipal*, Bogotá, ESAP, 1988, Libro

3 Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo No. 01 del 09 de enero de 1986, “Por el cual se reforma la Constitución Política”, *Diario Oficial* n.º 37.304, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825330>

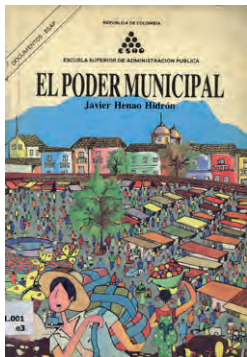
4 Congreso de la República de Colombia, Ley 12 del 16 de enero de 1986, “Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983”, *Diario Oficial* n.º 37.310, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1568575>



Luis Carlos Arango Pérez, *Fuentes Documentales para el Estudio de la Descentralización*, Bogotá, Convenio Presidencia de la República - ESAP, 1990, Libro



Horacio Duque Giraldo (compilador), *La Descentralización y el Desarrollo Institucional en Colombia Hoy un análisis a la descentralización*, Bogotá, ESAP, 1997, Libro



Javier Henao Hidrón, *El Poder Municipal*, Bogotá, ESAP, 1998, Libro

estos dos ciclos de formación profesional estaban centrados en brindar a los estudiantes los fundamentos y las herramientas para su desempeño en las administraciones municipales y departamentales con la idoneidad suficiente para garantizar una adecuada gestión de tales organizaciones públicas, y fueron ofrecidos por la ESAP a través de sus Direcciones Territoriales.

Algún tiempo después, en 1998, los dos programas por ciclos fueron reemplazados por el programa profesional en Administración Pública Territorial, APT. Este programa, que se desarrolla con metodología a distancia, busca al mismo tiempo formar en las temáticas propias de la administración pública como disciplina, y ofrecer a los estudiantes de municipios y territorios alejados y aislados de los grandes centros urbanos acceso a la educación superior a través de los Centros Territoriales de Administración Pública, CETAP, dependencias que se configuran mediante convenios de cooperación mutua entre los municipios y la ESAP. En gran medida este programa ha incrementado su extensión territorial por efecto de la demanda de los municipios y de sus alcaldes, así como su cobertura en educación superior, gracias a ello y a la política de gratuidad adoptada por el Gobierno nacional en los últimos años, a tal punto que en la actualidad el programa APT cuenta con cerca de 15.000 estudiantes en todo el país.

La transformación de Administración Pública Municipal y Regional en APT significó, en términos académicos, escalar de una formación de tipo exclusivamente especializada sobre el conocimiento y el manejo de las estructuras administrativas de municipios y departamentos, cual divisiones subnacionales del Estado colombiano que eran, a

una formación profesional que sigue abordando dichos temas, pero estudiados ahora en el mucho más complejo contexto que representa la nueva realidad de la descentralización territorial y de las relaciones políticas, administrativas y fiscales que se enmarcan ahora en la autonomía política relativa que les fue otorgada a las entidades territoriales por la Carta de 1991.

Por su parte, en la sede central de la ESAP se desenvuelve el programa de pregrado en Administración Pública en modalidad presencial en las jornadas diurna y nocturna. La denominación del programa proviene del ajuste y reforma del anterior programa profesional que la Escuela ofrecía desde bajo la denominación de Ciencias Políticas y Administrativas, la cual estuvo vigente hasta el año 2004. Este programa, a lo largo de los años se ha convertido en el espacio por excelencia de discusión y debate académico en la Escuela de los temas de la administración pública, incluyendo entre ellos el de la descentralización territorial. Incluso, como una de las disposiciones de su última reforma académica, realizada en 2022, el programa decidió incrementar los contenidos relacionados con la descentralización territorial. Para ello, cambió la asignatura que se ocupaba del tema con la denominación —entre otras cosas poco apropiada— de Relaciones intergubernamentales nacionales de Colombia, por dos asignaturas. Una de ellas, con el nombre de Régimen territorial colombiano, se ocupa de estudiar las características y el funcionamiento de las entidades territoriales y del conjunto de organizaciones públicas que de ellas se desprenden para su adecuado desempeño institucional. La otra asignatura, con la denominación de Descentralización en Colombia, está encargada del estudio y del análisis de los

complejos procesos que significan las relaciones y las reglas de juego que existen o que se derivan de las necesidades y de los cambios que surjan de la compleja relación de un nivel central con unas entidades territoriales dotadas de autonomía relativa dentro de un Estado unitario.

Como parte del conjunto de actividades académicas del programa de Administración Pública, puede mencionarse en este ensayo el énfasis puesto sobre el tema de descentralización territorial en el programa de cooperación internacional con los Países Bajos en convenio con la Universidad de Barcelona —NUFFIC—, que tuvo como objetivo mejorar los sistemas didácticos de formación a distancia de la ESAP y desarrollar folletos para divulgación y utilización en procesos formativos sobre temas muy específicos de la administración pública y de la descentralización territorial en Colombia, proceso en el cual participaron varios de los escasos profesores de carrera que en el momento tenía la institución.

También los programas de postgrados abordan el tema de la descentralización dentro de sus problemas de atención académica. Dicho tema es el asunto principal en un programa de especialización que inicialmente se denominó Administración de la Planeación Urbana y Regional (APUR) y más recientemente Gestión de la Planeación Urbana y Regional (GEPUR) el cual se oferta tanto en la sede central como en las Direcciones Territoriales. También la Maestría en Administración Pública incluye un Seminario de Descentralización y un Área de Desarrollo Local en su plan de estudios de la cual se debe resaltar que, al igual que las demás áreas de la Maestría, se convirtió en el germen de los primeros grupos de investigación de la ESAP

avalados por el Instituto Colombiano de Ciencia y Tecnología Francisco José de Caldas, Colciencias, como entidad rectora del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Puede afirmarse entonces que el Área de Desarrollo Local y las demás áreas del programa o, si se quiere, la Maestría en su conjunto, sembraron la semilla de la inmersión de la ESAP en el entramado institucional de la investigación en Colombia y en los esfuerzos realizados para alcanzar el reconocimiento de sus grupos de investigación, entramado del cual la Escuela había permanecido relativamente ausente aún, a pesar de contar con suficiente historia de procesos desarrollados y de esfuerzos propios de inversión en actividades permanentes de investigación. Tal es el caso del proyecto ejecutado desde el programa de Administración Pública con el cual se buscó identificar las alternativas mediante las cuales los municipios de quinta y sexta categoría enfrentaron y salieron airoso frente a los embates que desde el ámbito nacional se estaban realizando mediante las disposiciones de la Ley 617⁵ con el fin de hacerlos incumplir las metas de disminución de gastos de funcionamiento y, como consecuencia de ello, descender de categoría y, eventualmente ser obligados a fusionarse con otros municipios.

Pero también la Escuela había desarrollado procesos de investigación conjunta o colaborativa. Entre ellos merece ser mencionado el proyecto

- 5 Congreso de la República de Colombia, Ley 617 del 09 de octubre de 2000, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, *Diario Oficial* n.º 44.188, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664753>



Jenny Elisa Lopez Rodríguez, *Teorías y Enfoques del Desarrollo Territorial*, Bogotá, ESAP, 2005, Módulo



Roberto Peñaranda Gomez, *Descentralización y Participación en las Localidades del Distrito Capital*, Bogotá, ESAP, 1993, Cartilla



Wilson Ladino Brindley & Omar Rey, *Gestión Ambiental y Fronteras*, Bogotá, ESAP, 2010, Libro



Octavio Barbosa Cardona (Director), *Relaciones Intergubernamentales y Organización Territorial del Estado en Colombia*, Bogotá, ESAP, 2010, Libro

de investigación realizado por varias instituciones bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación con el cual se realizó la evaluación de la descentralización más completa que haya conocido el país. Cumplidos 10 años del inicio de la descentralización municipal en Colombia, este proyecto adelantó un trabajo de campo para recolectar información sobre la mayor parte de las dimensiones de la descentralización territorial, trabajo que se ejecutó sobre una muestra de más de 100 municipios del país escogidos incluyendo entre ellos municipios de todas las categorías y de todas las regiones, y cuyos resultados fueron la base para la realización de un Seminario Internacional sobre evaluación de la descentralización, y para la publicación de cuatro libros editados por el DNP.

Por su parte, en ejercicio de su función de proyección institucional, la ESAP participó de manera activa en la ejecución del Plan de Desarrollo Institucional, programa nacional, coordinado también por el DNP, para capacitar, asesorar y acompañar a las entidades territoriales con el fin de apoyar sus necesarios procesos de fortalecimiento institucional en el período inicial de puesta en marcha de la descentralización territorial. Pero, la parte sustancial de la proyección institucional de la entidad se desarrolla principalmente y de manera permanente a través de sus Direcciones Territoriales. Ellas están encargadas de realizar actividades de capacitación, de asesoría, de capacitación y de divulgación sobre la descentralización territorial de tipo general, o adecuadas y enmarcadas en las particularidades propias de las entidades territoriales sobre las cuales tiene jurisdicción la respectiva Dirección.

Dichas actividades se realizan ya sea por oferta institucional o por demanda de las entidades territoriales, y se ejecutan de manera gratuita en municipios de quinta y sexta categoría. Por la diversidad y complejidad que caracterizan las acciones, las condiciones y los temas abordados, es una de las fuentes más ricas de reflexión y análisis para el estudio de la descentralización territorial en Colombia que aún está a la espera de ser aprovechada de mejor manera por la academia y por los actores sociales y políticos interesados en la administración pública, en la descentralización territorial y en las reformas políticas y administrativas del Estado colombiano.

Las actividades de la ESAP ya reseñadas en relación con la descentralización territorial tienen su contraparte en publicaciones, las que son de todo tipo; desde folletos y cartillas hasta libros, pasando por revistas científicas. Incluso,

debe reseñarse una publicación tipo periódico, *El Nuevo Municipio*, que, en contravía con su condición, ha aparecido y desaparecido en determinados períodos. Las publicaciones de la Escuela relativas a la descentralización tuvieron un pico elevado de edición en la segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo pasado, correspondiendo con el inicio normativo y en la realidad del proceso con la primera elección popular de alcaldes en todos y cada uno de los municipios del país y la puesta en marcha de la descentralización municipal, primera etapa de la descentralización territorial en Colombia.

Como ya se señaló, durante esos años la Escuela se sumergió en un desaforado activismo de divulgación de los aspectos más relevantes de la reforma municipal adoptada en 1986, que incluyó la elección popular de alcaldes y la modernización de las estructuras administrativa y fiscal-financiera de los municipios. Los profesionales y algunos profesores de la ESAP se desplazaron por todo el territorio nacional divulgando las medidas adoptadas en las Leyes 11 —estatuto de la administración municipal⁶— y 12 de 1986 —cesión de una proporción creciente del impuesto al valor agregado (IVA) a las entidades subnacionales⁷— y asesorando a los funcionarios municipales y a la ciudadanía sobre las formas de enfrentar la nueva realidad municipal. Esta actividad estuvo soportada en una gran cantidad y variedad de folletos y cartillas de apoyo preparadas por los profesionales de la dependencia en ese entonces encargada de la función de investigación, el Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP.

La producción de dichos textos se inicia en 1985 y responde al momento político del país que correspondía con la discusión de la reforma municipal. El momento de mayor producción está enmarcado en la aprobación de la elección popular de alcaldes, lo que permitió una producción elevada de publicaciones más estructuradas respecto a lo que implicaría hacia el futuro que los alcaldes fueran electos por voto popular⁸. Dicho momento, además,

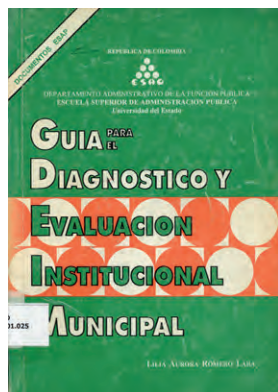


Alfonso Restrepo González, *El Impacto de la Descentralización en los Municipios del Departamento de Antioquia Tomo I Marco Teórico y Normativo*, Medellín, ESAP, 1999, Libro

6 Congreso de la República de Colombia, Ley 11 del 16 de enero de 1996, “Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”, *Diario Oficial* n.º 37.310, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1567604>

7 Congreso de la República de Colombia, Ley 12...

8 Ver: Gonzalo Espitia Avilez, *Los órganos del gobierno municipal* (Escuela Superior de Administración Pública, 1984); *El Alcalde para un Nuevo Municipio*, Cuadernos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1988); *El Concejo Municipal*, Cuadernos ESAP (Escuela Superior de Administración



Lilia Aurora Romero Lara, *Guía para el Diagnóstico y Evaluación Institucional Municipal*, Bogotá, ESAP, 1995, Cartilla



Magdalena Elizabeth Aranguren Castiblanco, Luis Roberto Acosta Díaz, et al. *Manual para la Organización Administrativa Municipal*, Bogotá, ESAP, 1990, Manual



ESAP, *Manuales de administración local*, Bogotá, ESAP, [s.f.], Manual

permitió la publicación de una colección poco convencional para la trayectoria científica de investigación de la ESAP, los diálogos ESAP, en formato de comic o de dibujos animados que rompía con el esquema clásico de libro de divulgación académico y que buscaba llegar con mayor eficacia a todo tipo de población, hasta la de menor o ningún nivel educativo formal, como la que podía encontrarse en los municipios remotos⁹. A la vez, produjo una serie de publicaciones que buscaron educar a los ciudadanos frente a lo que significaba la elección popular de su máxima autoridad local¹⁰. Otro tema relevante en las publicaciones del período fue el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales mediante la utilización de las nuevas normas sobre catastro e impuesto predial¹¹.

El tema de la descentralización territorial tuvo un interés central para la década 1980-1990 a tal punto que la ESAP produjo un repositorio donde se pudiera encontrar qué se había producido en

los diferentes subtemas de la descentralización y así facilitar el proceso de búsqueda e indagación de publicaciones sobre un tema en específico. A este repositorio se le asignó el nombre de Fuentes Documentales¹². Hacia los años 2000, las publicaciones estuvieron centradas en temas más organizacionales tales como la gestión de archivo orientada al municipio, la administración de personal y la administración de materiales y, por otro lado, se orientaron a temas de desarrollo territorial y municipal, además de la discusión sobre la autonomía en la descentralización¹³. En resumen, sin contar las cartillas y folletos impresos para la difusión de la reforma municipal finalizando la década de los años ochenta del siglo XX, al día de hoy se pueden referenciar más de ochenta libros impresos por la Escuela cuyo tema se relaciona de manera directa con la descentralización territorial en alguna de sus tres dimensiones, política, administrativa o fiscal, y algunos otros que concentran su atención en el análisis de la situación socioeconómica de las entidades territoriales.

No sobra señalar que los programas curriculares de pregrado y de postgrado han realizado un importante esfuerzo por producir, en las mejores

- Pública, 1988a); *El Personero Municipal*, Cuadernos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1988b); *Nuevo régimen municipal*, Cuadernos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1988c).
- 9 Ver especialmente: Mario Madrid-Malo Garizábal, *La elección popular del alcalde*, Diálogos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1988).
- 10 Imelda Gutiérrez Correal, *Las autoridades locales y la protección del medio ambiente*, Cuadernos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1989); Carlos Ariel Sánchez Torres, *Participación ciudadana directa en la vida municipal*, Cuadernos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1989); Gabriel Piraquive Galeano, *Planeación Municipal*, Cuadernos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1988).
- 11 Bernardo Echeverri, *La Administración Municipal y el Catastro*, Documentos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1987); Luis Javier Cleves González, *El tesoro municipal y la jurisdicción coactiva*, Cuadernos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1989); Héctor Sanín Angel, *Ley 12 de 1986. La redistribución fiscal y el impuesto al municipio colombiano*, Documentos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1989).

- 12 Ver: Luis Carlos Arango Pérez, *Fuentes Documentales para el Estudio de la Descentralización* (Convenio Presidencia de la República - Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1990).
- 13 Algunas de las publicaciones a destacar son: Andrés De Zubiría Samper, *Constitución y descentralización territorial*, Documentos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1994); Carlos Moreno et al., *Laberintos de la Descentralización* (Escuela Superior de Administración Pública, 1994); Horacio Duque Giraldo, ed., *La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy*, Documentos ESAP (Escuela Superior de Administración Pública, 1997); William Jiménez, *Democracia local y autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización* (Escuela Superior de Administración Pública, 2001).

condiciones didácticas posibles y para su edición impresa o virtual, libros y documentos de texto que configuran la herramienta principal de estudio y contienen los contenidos mínimos de formación de los estudiantes en las modalidades presencial y a distancia de los respectivos programas.

La revista institucional de la ESAP, *Administración y Desarrollo*, tiene su registro más antiguo relacionado con la descentralización en 1964 y de allí en adelante aparecen artículos donde se discutían temas como la reforma urbana, la capacidad legal del municipio colombiano, la descentralización administrativa diseñada como anteproyecto de la ley 9 de reforma urbana¹⁴. Hacia los años 70 se desarrollaban temas como el planeamiento municipal, la descentralización municipal y la búsqueda de una nueva estructura administrativa para el municipio¹⁵. La revista también se ve influida por temáticas coyunturales como la elección popular de los alcaldes, que produjo un conjunto

de artículos, posteriores a la constitución de 1991, que desarrollaron además temas relativos a las asociaciones departamentales y municipales, a las veedurías ciudadanas y a la autonomía territorial, entre otros¹⁶.

En resumen, la descentralización territorial es un tema que es de directa referencia para la administración pública desde sus inicios a mediados de la década de los años ochenta del anterior siglo. No es de extrañar entonces que la Escuela Superior de Administración Pública hay tenido una relación permanente con este proceso, con su origen, con su evolución y con sus perspectivas, dado que ellos son factores que afectan el curso de la administración pública en su conjunto, tanto en el nivel nacional como en las entidades territoriales.

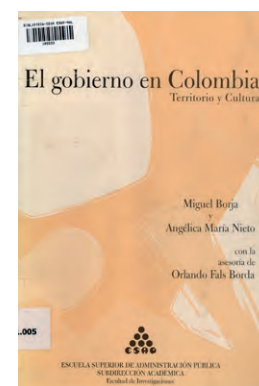
La ESAP en alguna medida ha atendido la importancia de la descentralización territorial, sobre todo en su función de formación en educación superior, lo cual se expresa en la creación del actual programa de Administración Pública Territorial, APT, y de la Especialización en Gestión de la Planeación Urbana y Regional, GEPUR, así como en la inclusión de la temática en los programas de Administración Pública presencial y en la Maestría en Administración Pública presencial y a distancia, con lo cual la formación profesional en Administración Pública ofrecida por la entidad reconoce el tema de la descentralización territorial

- 14 American Managment Asociation, “El concepto de la autoridad en la administración: delegación, centralización, y descentralización de la autoridad”, *Administración & Desarrollo*, n.º 4 (1964); Camilo Torres Restrepo, “Urbanización y reforma urbana”, *Administración & Desarrollo*, n.º (1964); Eustorgio Sarria, “Capacidad Legal Impositiva del Municipio Colombiano”, *Administración & Desarrollo*, n.º 8 (1966); Ricardo Larrainzar Yoldi, “El pequeño municipio”, *Administración & Desarrollo*, n.º 8 (1966); Eustorgio Sarria, “La descentralización administrativa”, *Administración & Desarrollo*, n.º 9 (1967).
- 15 Alejandro Domínguez Molina, “Régimen Departamental y Municipal en la Reforma de 1968”, *Administración & Desarrollo*, n.º 11 (1972); Josué D. Fernández H. y Oswaldo Enciso Marín, “Nueva Estructura para la Administración Municipal”, *Administración & Desarrollo*, n.º 12 (1973); Lacides Reyes, “La Planeación Departamental y Municipal Dentro de un Proceso de Planificación Nacional Integrado”, *Administración & Desarrollo*, n.º 15 (1974); Rommel Selada C., “Comentarios Acerca de la Asociación de Municipios y Áreas Metropolitanas en Colombia”, *Administración & Desarrollo*, n.º 16, 1975; Superintendencia de Articulación de Municipios, “Teoría y Práctica del Planteamiento Municipal”, *Administración & Desarrollo*, n.º 17 (1977).

- 16 Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP, “El municipio colombiano y la elección popular de Alcaldes”, *Administración & Desarrollo*, n.º 21 (1983); Rafael J. Burgos Uribe, “Algunas dimensiones teórico - aplicativas del proceso de descentralización en Colombia”, *Administración & Desarrollo*, n.º 29 (1991); José Eduardo Gómez Figueredo, “El Alcalde Ideal para un Municipio Real, Aproximación a su Perfil”, *Administración & Desarrollo*, n.º 30 (1992).



Mario Madrid Malo Garizábal, *Dialoguemos Sobre la Elección Popular del Alcalde*, Bogotá, ESAP, 1988, Libro



Miguel Borja y Angélica María Nieto, *El Gobierno en Colombia Territorio y Cultura*, ESAP, Libro



Luis Arturo De la Torre Sendoya, *Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado*, Bogotá, ESAP-AFD, Colección Superior, 2025, Libro



Noel Bravo Cárdenas, *Democratización de la administración pública en los territorios*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2025, Libro

como uno de los temas de obligada atención en el proceso académico.

En su función de proyección institucional, la Escuela también ha dado respuesta o por lo menos ha emprendido un gran número de acciones de capacitación, de asesoría y consultoría y de divulgación dirigidas a fortalecer la administración pública de las entidades territoriales. No obstante, la percepción ciudadana, la de los organismos de control y la de la misma administración pública sugiere que la intervención de la ESAP no ha sido suficiente para disminuir las malas prácticas y la ineficiencia que parecen caracterizar las

administraciones territoriales y la administración pública en su totalidad.

Pero quizás la más importante falencia que muestra la ESAP en el tema de la descentralización territorial es la ausencia de uno o varios programas permanentes y potentes de investigación en la temática que propicie un mucho mejor conocimiento de este proceso, con todas las diferencias y diversidad que presenta en su desenvolvimiento, y que permita generar conocimiento propio sobre un tema en el cual el país es considerado punto de referencia en América Latina.

Bibliografía

- American Managment Asociation. «El concepto de la autoridad en la administración: delegación, centralización, y descentralización de la autoridad». *Administración & Desarrollo*, n.º 4 (1964).
- Arango Pérez, Luis Carlos. *Fuentes Documentales para el Estudio de la Descentralización*. Convenio Presidencia de la República - Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1990.
- Burgos Uribe, Rafael J. «Algunas Dimensiones Teórico - Aplicativas del Proceso de Descentralización en Colombia». *Administración & Desarrollo*, n.º 29 (1991).
- Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP. «El municipio colombiano y la elección popular de Alcaldes». *Administración & Desarrollo*, n.º 21 (1983).
- Cleves González, Luis Javier. *El tesorero municipal y la jurisdicción coactiva*. Cuadernos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1989.
- De Zubiria Samper, Andrés. *Constitución y descentralización territorial*. Documentos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1994.
- Domínguez Molina, Alejandro. «Régimen Departamental y Municipal en la Reforma de 1968». *Administración & Desarrollo*, n.º 11 (1972).

- Duque Giraldo, Horacio, ed. *La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy*. Documentos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- Echeverri, Bernardo. *La Administración Municipal y el Catastro*. Documentos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1987.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *El Alcalde para un Nuevo Municipio*. Cuadernos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1988.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *El Concejo Municipal*. Cuadernos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1988a.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *El Personero Municipal*. Cuadernos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1988b.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *Los órganos del gobierno municipal*. Escuela Superior de Administración Pública, 1984.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *Nuevo régimen municipal*. Cuadernos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1988c.
- Fernández H., Josué D., y Oswaldo Enciso Marín. «Nueva Estructura para la Administración Municipal». *Administración & Desarrollo*, n.º 12 (1973).
- Gómez Figueredo, José Eduardo. «El Alcalde Ideal para un Municipio Real, Aproximación a su Perfil». *Administración & Desarrollo*, n.º 30 (1992).
- Gutiérrez Correal, Imelda. *Las autoridades locales y la protección del medio ambiente*. Cuadernos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1989.
- Hernández M., Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Legis, 1999.
- Jiménez, William. *Democracia local y autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*. Escuela Superior de Administración Pública, 2001.
- Larrainzar Yoldi, Ricardo. «El pequeño municipio». *Administración & Desarrollo*, n.º 8 (1966).
- Madrid-Malo Garizabal, Mario. *La elección popular del alcalde*. Diálogos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1988.
- Moreno, Carlos, Wilson Herrera, Carlos de Mattos, Darío Restrepo, Alejo Vargas, y David Morales. *Laberintos de la Descentralización*. Escuela Superior de Administración Pública, 1994.
- Piraquive Galeano, Gabriel. *Planeación Municipal*. Cuadernos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1988.
- Reyes, Lacides. «La Planeación Departamental y Municipal Dentro de un Proceso de Planificación Nacional Integrado». *Administración & Desarrollo*, n.º 15 (1974).
- Sánchez Torres, Carlos Ariel. *Participación ciudadana directa en la vida municipal*. Cuadernos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1989.
- Sanín Ángel, Héctor. *Ley 12 de 1986. La redistribución fiscal y el impuesto al municipio colombiano*. Documentos ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, 1989.
- Sarria, Eustorgio. «Capacidad Legal Impositiva del Municipio Colombiano». *Administración & Desarrollo*, n.º 8 (1966).

- Sarria, Eustorgio. «La descentralización administrativa». *Administración & Desarrollo*, n.º 9 (1967).
- Selada C, Rommel. «Comentarios Acerca de la Asociación de Municipios y Áreas Metropolitanas en Colombia». *Administración & Desarrollo*, n.º 16 (s. f.): 1975.
- Superintendencia de Articulación de Municipios. «Teoria y Practica del Planteamiento Municipal». *Administración & Desarrollo*, n.º 17 (1977).
- Torres Restrepo, Camilo. «Urbanización y reforma urbana». *Administración & Desarrollo*, n.º 4 (1964).

La importancia de la ética pública para el administrador público

ÓSCAR LEANDRO GONZÁLEZ¹

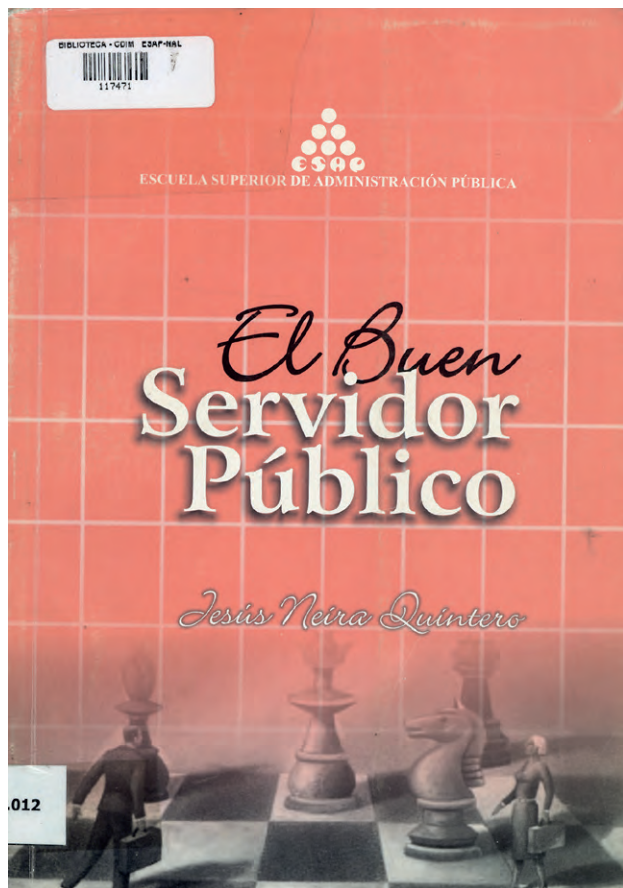
La administración pública no se compone únicamente de normas, reglamentos o procedimientos. Más allá del aparato formal que la sostiene, la administración es un entramado de conductas, costumbres, valores y “formas de hacer” que conforman una verdadera cultura administrativa. En este sentido, la ética pública no puede reducirse a la formulación de principios abstractos o a la adopción de códigos de comportamiento, pues su ámbito de acción se extiende hasta el terreno más concreto de las prácticas cotidianas y los modos reales en que los funcionarios conciben y ejercen su función. Allí, en ese suelo de lo vivido y lo actuado, se juega lo ético de la gestión pública.

Ahora bien, en tanto que se trata de prácticas, la cuestión referente al modo de entender la praxis en la administración pública resulta fundamental. Hay, en este sentido, dos modos de comprender la praxis en los que se debate la administración actual: por un lado, tenemos la concepción técnica

de la práctica administrativa y organizacional. Esta concepción, que se vino a desarrollar por primera vez en el siglo XIX con la racionalización moderna del aparato administrativo, consiste en el conjunto de procedimientos, normas y conocimientos que un administrador debe tener para ser un funcionario idóneo a los fines del Estado. Por otro lado, tenemos una concepción de praxis relacionada con la acción humana, referida no a los procedimientos racionalizados y reglados, sino a las decisiones, a la capacidad del administrador de interpretar su entorno y su compromiso con ciertos valores que, más que aprendidos en manuales de buena conducta, son realizados en su práctica concreta y como producto de su capacidad de juzgar lo que es correcto en cada momento.

Estas dos formas de entender la praxis administrativa no son necesariamente excluyentes, pero en la actualidad —con la especialización, complejidad y tecnificación de las tareas del Estado— el enfoque técnico ha ganado una fuerza inusitada en el interés

¹ Profesor Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá
Magíster en Filosofía



Jesús Neira Quintero, *El Buen Servidor Público*, Bogotá, 2006, Libro ESAP

formativo del administrador público, dejando opacada esa otra comprensión de la praxis como una dimensión humana que involucra valores y juicios éticos. No obstante la hegemonía del discurso tecnocrático, el renovado interés en el tema de lo ético en los últimos años es una buena señal: el problema de la confianza en las instituciones públicas, el protagonismo de la corrupción en la política actual y el reconocimiento de que el buen gobierno es un factor clave en la eficacia estatal más allá de su actualización tecnológica, han promocionado la apertura de cátedras y espacios de reflexión más profundos sobre la ética pública en la formación del servidor público². En este sentido, vale la pena traer a colación la observación de la filósofa Adela Cortina respecto de que, *la formación en ética es fundamental para el servidor público, puesto que se trata de formarle no sólo como un técnico sino también como un profesional*³. Siguiendo esta idea, podemos afirmar que el papel de la ética pública en la formación del administrador público consiste, nada más ni nada menos, *que en formarlo en una práctica profesional*. Cuando empleo el término “práctica profesional” invito a que se piense con ello en algo análogo a la medicina; una buena praxis médica, no sólo consiste en el saber teórico y técnico del médico, sino en su formación en los valores que son relevantes para su ejercicio profesional. Esta formación ha de ser explícita, no simplemente transversal y, en la medida en que se trata de un saber ligado a las ciencias humanas, no puede limitarse al aprendizaje de códigos éticos.

La noción de prudencia representa una forma de racionalidad práctica opuesta al modelo técnico de la racionalidad estatal descrito por Weber. Mientras la racionalidad científica concibe la acción del Estado como un conjunto de procedimientos neutrales, estandarizados y ajenos a la experiencia vivida, la prudencia —en el sentido aristotélico y gadameriano— implica un saber moral que se construye en la interacción con situaciones concretas. Gadamer recuerda que, para Aristóteles, el ideal de la acción política no es la *téchne* sino la *phronesis*, es decir, la capacidad de deliberar y decidir justamente en cada caso particular. A diferencia del saber técnico, que puede aprenderse y olvidarse, la prudencia se forma en la experiencia y compromete al agente

2 Manuel Villoria Mendieta y Antonio Izquierdo Sánchez, *Ética pública y buen gobierno: Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre* (Tecnos, 2015).

3 Adela Cortina, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad* (Taurus, 1998), 149-52.

con el sentido ético de sus actos⁴. El administrador prudente no aplica manuales ni modelos, sino que interpreta cada situación a la luz de valores como la justicia y la dignidad. Por ello, la acción prudente exige implicación personal, responsabilidad y comprensión del otro, rasgos que la tecnocracia tiende a eliminar al sustituir la deliberación moral por la obediencia a procedimientos impersonales. Frente al “gobierno de nadie” propio de la burocracia, la prudencia propone una administración encarnada, responsable y moralmente consciente.

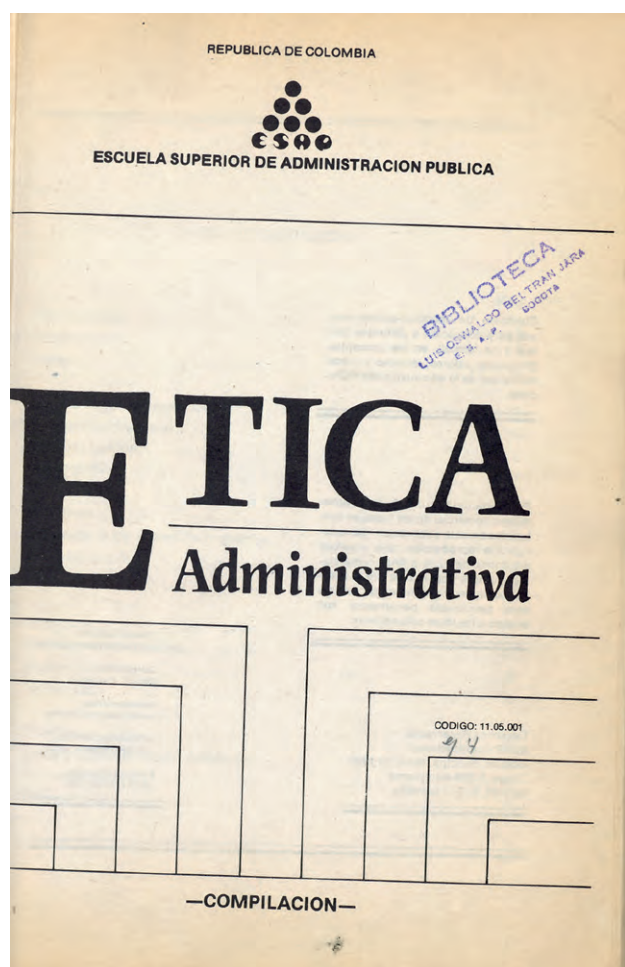
En conclusión, durante mucho tiempo, la reflexión sobre la ética administrativa se ha limitado a tres niveles: el normativo, el declarativo y el organizacional. En el primero, se asume que basta con promulgar leyes o sanciones para asegurar el buen comportamiento; en el segundo, se confía en que la simple afirmación de valores —honestidad, transparencia, servicio— tiene efecto moral por sí misma; en el tercero, se cree que la ética es una derivación natural del diseño racional de las estructuras y procesos administrativos. Sin embargo, la experiencia demuestra que estas tres vías son insuficientes. Las normas pueden cumplirse sin convicción, las declaraciones pueden repetirse sin coherencia y las estructuras pueden funcionar sin justicia. La ética pública requiere otro tipo de fundamento: una formación de la conciencia práctica, una educación del juicio y del carácter que permita a los funcionarios deliberar y actuar con prudencia en situaciones concretas. Este es precisamente el problema central de la praxis, entendida no como mera ejecución técnica, sino como el arte moral de actuar bien. La ética, en su sentido más profundo, se ocupa de un tipo de problema que no puede resolverse mediante manuales, algoritmos o procedimientos técnicos. Su función es precisamente plantear lo que no puede ser reducido a una técnica: el problema de cómo llegar a ser un buen profesional, de cómo conjugar el conocimiento con la acción justa, de cómo convertir la experiencia en sabiduría práctica.

En este punto, resulta inevitable recordar a Aristóteles, quien en la *Ética a Nicómaco* distingue tres tipos de saber: el teórico (*epistémé*), orientado al conocimiento de lo necesario; el técnico (*téchne*), orientado a la producción de objetos; y el saber práctico (*phronesis*), propio del hombre de acción.

4 Hans Georg Gadamer, *Verdad y método I*, trad. Ana Agud Aparicio y Rafael de Agaputo (Ediciones Sígame, 2017), 383-96.



Octavio Barbosa Cardona, Juan Enrique Niño Guarín, *Hacia la Transparencia en la Gestión Pública*, ESAP, Bogotá, 1994, Documento ESAP



ESAP, *Ética Administrativa*, Bogotá, ESAP, 1990, Compilación

La *phronesis* o prudencia no es una habilidad técnica ni un conocimiento abstracto, sino una virtud intelectual y moral que permite discernir lo que conviene hacer en cada caso concreto. No hay prudencia sin experiencia, ni virtud sin educación del carácter. Por eso Aristóteles afirmaba que la formación del político —y, podríamos añadir, del administrador público— no se limita a aprender leyes o procedimientos, sino que exige formar la disposición a juzgar rectamente y actuar conforme al bien común⁵.

La *phronesis* no enseña lo que se debe hacer en términos universales, sino cómo deliberar sobre lo que conviene hacer aquí y ahora, en un contexto determinado, frente a personas reales y consecuencias concretas. De allí su profunda actualidad para pensar la ética administrativa: el servidor público prudente no es el que aplica mecánicamente las normas, sino aquel que sabe deliberar y decidir conforme a la justicia y al bien común, incluso cuando las normas son ambiguas o los intereses entran en conflicto. Esta formación en la prudencia —en la *phronesis*— es lo que falta muchas veces en la educación administrativa moderna, demasiado centrada en la técnica y en la eficiencia instrumental. Esta carencia es la que el profesor Tito Huertas identifica y aborda en sus textos “Ética en la Administración Pública”⁶ y “La Misión del Administrador Público”⁷. Ambos escritos, leídos conjuntamente, constituyen una reflexión lúcida sobre el sentido moral de la función administrativa y sobre la necesidad de una ética de la praxis en el servicio público.

En el primero, “Ética en la Administración Pública”, Huertas examina la corrupción no como un simple desvío individual o un defecto institucional, sino como un fenómeno que revela antinomias morales estructurales dentro del comportamiento administrativo. El funcionario público —afirma— vive atrapado entre imperativos contradictorios: la fidelidad personal frente a la lealtad institucional, el aprovechamiento del cargo frente a la moderación ética, la obediencia a la ley frente a la eficacia pragmática. Estas tensiones

5 Aristóteles, *Ética a Nicómaco (EN)*, trad. José Luis Calvo Martínez (Alianza Editorial, 2011), VI, 1139a-45b.

6 Tito Antonio Huertas Porras, “Ética en la Administración Pública”, *Memorias VIII Congreso Nacional de Administración de Fondos y Bienes del Sector Público* (Bucaramanga), Acolfuman, Banco Popular, 1990, 119-22.

7 Tito Antonio Huertas Porras, *La Misión del Administrador Público. Cátedra de Grado* (Escuela Superior de Administración Pública, 1988).

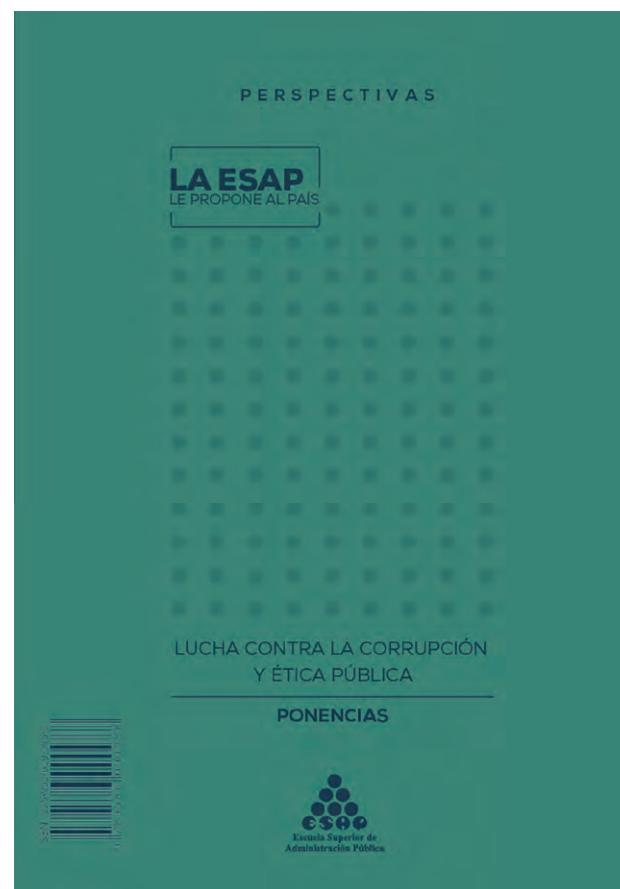
no se resuelven con más normas ni con sanciones, sino con una educación moral capaz de orientar el juicio y la acción. En otras palabras, con una formación en la *phronesis*.

En el segundo texto, “La Misión del Administrador Público”, Huertas profundiza en esta misma línea y ofrece una respuesta pedagógica y filosófica al problema. La administración pública, sostiene, no es sólo una función técnica, sino una forma de ser en la sociedad, un modo de realización humana. Inspirándose en Ortega y Gasset, Huertas afirma que la vida no nos ha sido dada: debemos hacerla. Ser administrador público, entonces, no es un título sino una tarea moral —la tarea de hacerse administrador público, de llegar a ser “de verdad” un servidor del Estado—. La misión de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es precisamente esa: formar el carácter ético del servidor público, educar su capacidad de autodeterminación y su compromiso con el bien común.

De esta manera, los textos de Huertas trasladan la discusión ética desde el plano normativo al plano existencial y formativo. La ética administrativa no se reduce al cumplimiento de reglas, sino que se asienta en el cultivo del juicio prudente y en la formación del sujeto que actúa. La misión del administrador no es sólo gestionar recursos o ejecutar políticas, sino encarnar en su acción el principio de dignidad humana y de servicio al interés general.

El problema de la ética pública, entonces, no puede abordarse sin considerar el tipo de formación que hace posible una praxis verdaderamente moral. Y esa formación no puede venir de lo técnico, porque lo técnico sólo enseña a hacer, no a deliberar sobre el bien. La educación del administrador público debe apuntar a formar la prudencia política (*phronesis politikê*) de la que hablaba Aristóteles: esa disposición que permite al ciudadano y al gobernante actuar conforme a la virtud en los asuntos comunes.

Educar en la *phronesis* es educar en la capacidad de discernir el bien en lo contingente, de encontrar el equilibrio entre lo justo y lo eficaz, entre el deber y la acción. Es, por tanto, educar en la responsabilidad moral del juicio. El servidor público prudente es aquel que, enfrentado a dilemas éticos —como los que Huertas describe en las antinomias del comportamiento administrativo—, no busca refugio en la obediencia ciega a la norma ni en



Jesús María Molina Giraldo (Editor), *Lucha contra la corrupción y ética pública*, Bogotá, ESAP, 2021, Memorias



ESAP, *Reflexiones sobre el sentido de la universidad*, Bogotá, ESAP, 1992, Documento ESAP

la improvisación pragmática, sino que delibera desde la conciencia y actúa conforme a su misión.

Por ello, el estudio de la ética pública, en la perspectiva abierta por Tito Huertas, reclama a mi modo de ver una pedagogía de la prudencia: una formación que, más que enseñar procedimientos,

forme el carácter; que, más que disciplinar conductas, despierte conciencia moral; y que, más que producir eficiencia, construya humanidad en la gestión pública. Solo así, la administración podrá recuperar su sentido originario: ser instrumento del bien común y expresión concreta de la dignidad humana en la vida política.

Bibliografía

Aristóteles. *Ética a Nicómaco (EN)*. Traducido por José Luis Calvo Martínez. Alianza Editorial, 2011.

Cortina, Adela. *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Taurus, 1998.

Gadamer, Hans Georg. *Verdad y método I*. Traducido por Ana Agud Aparicio y Rafael de Agaputo. Ediciones Sígueme, 2017.

Huertas Porras, Tito Antonio. *La Misión del Administrador Público. Cátedra de Grado*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1988.

Huertas Porras, Tito Antonio. “Ética en la Administración Pública”. *Memorias VIII Congreso Nacional de Administración de Fondos y Bienes del Sector Público* (Bucaramanga), Acolfuman, Banco Popular, 1990, 119-22.

Villoria Mendieta, Manuel, y Antonio Izquierdo Sánchez. *Ética pública y buen gobierno: Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*. Tecnos, 2015.

La misión del administrador público¹

Cátedra de grado²

TITO ANTONIO HUERTAS PORRAS³

Ha querido la Escuela Superior de Administración Pública fijar, una vez más, la atención de los graduandos —protagonistas reales de esta solemne ceremonia— sobre el tema siempre actual de la ética en el servicio público. Digo “una vez más” porque desde la primera “cátedra de grado”, la que con autoridad de maestro pronunció el profesor Tomás Ducay, hasta la última, la dictada por el señor procurador general de la Nación, todos cuantos me han precedido en este estrado han abordado, desde diversas perspectivas, el tema del compromiso moral del funcionario público.

Resulta inevitable la recurrencia del tema moral en la Escuela Superior de Administración Pública, pues ella nació, precisamente, con la misión expresa de propiciar la consolidación de un nuevo *ethos* administrativo público en Colombia. Y resulta, también, inevitable hacer girar el discurso oficial de las ceremonias de graduación en torno al carácter

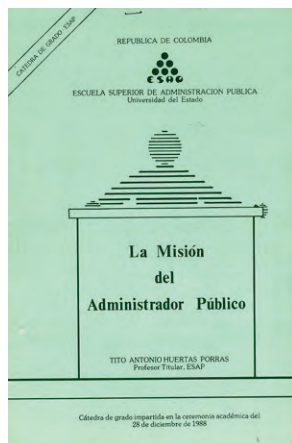
ético del quehacer del nuevo profesional, porque un grado es, en cierta forma, la repetición del eterno drama humano de la despedida de la casa paterna: en los efímeros momentos que anteceden a la separación, los progenitores balbucean, con el postrer adiós, unas lacónicas palabras que, henchidas de sentimiento y con vocación de permanencia en la memoria del hijo que se ausenta, encierran, indefectiblemente, un consejo, una advertencia, una exhortación, una norma de vida. De igual manera, la ESAP, *alma mater*, ha querido, fiel a su vocación, esculpir en las almas de los hijos suyos que, al recibir su diploma, se despiden, unas últimas reflexiones, unas muy sentidas exhortaciones, unos principios orientadores de conducta.

Con la entrega del diploma, la ESAP formaliza una misión —en el sentido etimológico del término—: los envía a ustedes, sus neoprofesionales, a transformar, mejorándola, la administración pública colombiana. Comienza hoy, por lo tanto, su

¹ Cátedra de grado impartida en la ceremonia académica del 28 de diciembre de 1988.

² Este ensayo, que fue leído como cátedra de grado, apunta a dilucidar el problema de la eticidad del administrador público.

³ Profesor de carrera - ESAP Sede Central (1972 - 2017)



Tito Antonio Huertas Porras, *La Misión del Administrador Público*, Bogotá, 1988, Cátedra de Grado

quehacer profesional. Y es, precisamente, sobre este quehacer administrativo público, que constituye la misión a ustedes encomendada, sobre lo que quiero ahora hacer una breve reflexión.

Lo primero que, a mi juicio, vale la pena recordar en la presente reflexión es que una profesión es, esencialmente, una formade ser en sociedad; una dimensión de la vida humana. Pero la vida, como nos lo enseñó Ortega y Gasset⁴, no nos ha sido dada hecha, sino que se nos dio como *tarea*, como lo que fundamentalmente tenemos que hacer, es decir, como *quehacer*. Somos, entonces, lo que hacemos: nuestro hacer deviene nuestro ser; de donde se desprende el carácter radicalmente moral de la vida humana, pues el hombre es el único ente que *se hace a sí mismo*, convirtiéndose, por ende, en responsable de su propio ser.

De lo que se acaba de decir se colige que la misión, la tarea que hoy encomienda la ESAP a cada uno de ustedes, es una tarea esencialmente moral: la tarea de ser administradores públicos colombianos, o, lo que es lo mismo, la tarea de *hacer* administración pública en y para Colombia. Porque vale la pena insistir en que el diploma que hoy han recibido no significa que ustedes, como si fueran cosas, han sido ‘hechos’ administradores públicos. No. Ese diploma significa que cada uno de ustedes comienza hoy, roto ya el cordón umbilical que la unía al *alma*

mater y en la soledad de su circunstancia personal e intransferible, a *hacerse* administrador público.

De la premisa básica de la vida como un quehacer que consiste en hacerse a sí mismo, se infieren imperativos morales que delimitan la misión del administrador público. Veámoslos:

1. La autorrealización

En primer lugar, el quehacer vital que convierte a cada uno de nosotros en autor de sí mismo no es un quehacer anárquico, sino que consiste en un “llegar a ser”. Y lo que cada uno de nosotros tiene que llegar a ser es *uno mismo* en la plenitud de su propia definición. Cada uno de ustedes es ahora una promesa, un proyecto de sí mismo, y, mediante la cadena de sus quehaceres, tiene que llegar a ser plenamente lo que ahora sólo es en definición. Es así, y no de otra manera, como su proceso vital adquiere el carácter de *autorrealización*.

En esto no podemos equivocarnos, pues fallar, es decir, desviarnos del derrotero que nos lleva a ser plenamente, realmente, nosotros mismos, implica incurrir en el más grave problema ontológico: el problema de la alteración —ser otro (*alter*)—; del extrañamiento; de la alienación. Lo anterior, porque la vida humana consiste, guardadas las proporciones, en lo que Hegel atribuía a la vida del *espíritu absoluto*: mediante sucesivas concreciones —que para el hombre son decisiones—, autorrealizarse; llegar a ser fenoménicamente lo que se es lógicamente, o sea en definición. Se comprende, entonces, que el mandato de la autorrealización no es un problema moral de poca monta. Es el más humano de los problemas del hombre: es el



Mario Madrid-Malo Garizába, *Ética y Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 1989, Cátedra de Grado

4 Las dos obras en las que José Ortega y Gasset más sistemáticamente desarrolla esta idea del hombre como su vida y la vida como un quehacer circunstancial en el que se identifican el ser y el hacer humanos, son *El tema de nuestro tiempo* e *Historia como sistema*, ambas editadas por *Revista de Occidente*, de Madrid, en su colección “El Arquero”. Para la elaboración de esta “Cátedra de grado”, de obvio espíritu orteguiano, no he recurrido al autor sino a mi tesis de maestría. Ver: Tito Antonio Huertas Porras, “Ortega y Gasset’s Ratio-vitalistic Theory of Values” (Tesis de maestría, Saint Louis University, St. Louis, Missouri, 1972).

problema de ser o no ser uno mismo; es llegar a ser “de verdad” —como, con herencia escolástica, aprendimos desde niños a manejar el concepto de verdad ontológica—, es decir la adecuación del ser consigo mismo.

Así las cosas, el primer imperativo moral que se infiere de la misión conferida a ustedes es el de llegar a ser plenamente, en tanto profesionales, lo que ahora sólo son en definición; o, más coloquialmente, el imperativo de ser, “de verdad” administradores públicos.

Pero para ser fiel a este imperativo es preciso poseer una definición previa de “administrador público”. La más universal de las definiciones —y, por ende, la menos controvertida, debido al reducido número de notas de su comprensión—, es la que lo identifica como “agente de la acción del Estado”. Según esta definición, el Estado se hace concreto —actúa aquí y ahora— a través de sus administradores. Ahora bien: si el actuar humano es por esencia decisonal, podemos redefinir al administrador público como “el hombre a través del cual el Estado toma decisiones”. Y, puesto que el Estado es la máxima organización de poder, creada por los hombres para propiciar el logro del bien común, el criterio que nos permite determinar la autenticidad del quehacer del administrador público, de cara a su propia definición, es su adecuación con el objetivo moral del Estado: la búsqueda del bienestar general. Este criterio se operacionaliza supeditando el interés particular al interés general.

Se colige de lo anterior que cada uno de ustedes habrá cumplido la misión que hoy le encomienda la ESAP cuando se haya hecho administrador

público “de verdad”. Y esto tendrá lugar cuando haya adquirido el hábito de tomar decisiones orientadas incondicionalmente al logro del bien común. En este contexto, lo científico y lo técnico —“lo fáctico”— de su práctica administrativa radicará en la escogencia de los medios, y se legitimará por su ordenamiento al objetivo último, el cual es, por naturaleza, “valorativo”, es decir, moral⁵.

2. La dignidad humana

En segundo lugar, el quehacer vital del cual henos venido hablando y según el cual el hombre, cada hombre, se convierte en autor de sí mismo, es un quehacer *autónomo*, pues sólo yo puedo ser idéntico a mí mismo y sólo yo puedo ser responsable de llegar a serlo. La autonomía surgida del ordenamiento del hombre hacia sí mismo confiere a cada uno de nosotros un valor no susceptible de medida, es decir, DIGNIDAD. Y es esta dignidad la característica radical del hombre en la cual se asientan los *derechos humanos* —esos que con los siglos ha venido recobrando penosamente la humanidad—; los mismos que hoy día son impunemente conculcados entre nosotros, las más de las veces, paradójicamente, con ropaje moralista.

De la dignidad humana así entendida se desprende la suprema prohibición de someter al hombre a tratamientos utilitarios, pues con ellos se le violenta en su esencia, se le desnaturaliza, se le altera u “otrfica”, para usar el neologismo que, tal vez, más claramente identifica este delito de lesa humanidad. Kant, para quien la dignidad

⁵ Herbert A. Simon, *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa* (Aguilar Argentina S.A., 1982). Ver Capítulo III.



Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, *Recursos Públicos Transparencia Una estrategia para optimizar la productividad social de los recursos públicos*, Bogotá, ESAP, Cartilla



Ángel Emilio Muñoz, *Ética de la Responsabilidad Ciudadana, Un Camino para la Paz*, ESAP, Bogotá, 2017, Libro



Tito Antonio Huertas Porras, et.al.,
Ética - Compilación -, Bogotá, ESAP,
 1996, Módulo

inherente al hombre, a todo hombre, confiere a éste la calidad de supremo legislador moral, entiende que la alteración del hombre ocasionada por el tratamiento utilitario a que se le somete consiste en la aberrante reducción a *medio* de quien es por *definición*, fin en sí mismo⁶. Y Marx —por lo menos el “Joven Marx” de los manuscritos— entiende la alteración utilitaria como despersonalización y reificación; se altera al hombre, violentándolo, cuando de persona se le convierte en cosa y, una vez cosificado, se le *usa*⁷. Marx enriquece así el mensaje kantiano, pues nos permite entender el medio como cosa y a ésta como objeto de uso, provista no de dignidad sino de valor mensurable. A la luz del joven Marx nos resulta posible identificar la esencia de la injusticia como el USO DEL HOMBRE POR EL HOMBRE.

Esta característica del hombre como un ser que no es para; que no está en función de otro, y que, por lo tanto, lo convierte en no susceptible de tratamiento utilitario, es, tal vez, la que también resalta Cristo al ordenarme “amar al prójimo como a mí mismo”, pues este mandato, “que sintetiza la ley y los Profetas”, al identificar al OTRO con el YO hace imposible el uso del “otro” por parte del “yo”, de la misma manera que es imposible para el “yo” usarse a sí mismo.

La defensa de la dignidad humana —entendida bien en el sentido cristiano de identidad del

YO y el OTRO o bien en el sentido kantiano de consideración del hombre como fin, no como medio, o bien, por último, en el sentido marxiano (no marxista) de reafirmación de la persona— se constituye en condición *sine qua non* de la convivencia entre los hombres, y en consecuencia, en dimensión connatural del quehacer profesional de quien, como el administrador público, se ha comprometido con el logro del bienestar general.

3. Conclusión

Volviendo a la pregunta inicial, ¿en qué consiste la misión hoy encomendada a ustedes por la ESAP?, pienso que consiste en nada más ni nada menos que en la búsqueda sin pausa del hombre que cada uno de ustedes tiene que ser y en la defensa incondicional de la suprema e inalienable dignidad de cada hombre.

Todos cuantos en esta su *alma mater* hemos tenido que ver con su formación y cuantos aquí hemos sido testigos de su juramento solemne, confiamos en que este juramento sea la promesa inquebrantable de, primero, someter su interés personal, cualquiera que él fuere, al interés general cuandoquiera que entre ellos se presentare conflicto y la decisión implicare concreción del Estado; y, segundo, nunca —ni fuera ni dentro de la organización estatal— someter a un ser humano a un trato utilitario: que no se oiga a un administrador público pseudo teorizar sobre el hombre y, mucho menos, tratar al hombre como “recurso”. Que no anide el administrador público en su corazón actitudes autoritarias antidemocráticas, pues la

6 Immanuel Kant, *Cimentación para la metafísica de las costumbres*, Quinta edición, trad. Ramírez Carlos Martín (Aguilar Argentina S.A., 1978). Ver: Capítulo I.

7 Karl Marx, “Primer manuscrito, [El trabajo enajenado]”, en *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*, trad. Wenceslao Roces (Editorial Grijalbo, 1968).

democracia es, también, una opción moral que se desprende de la realidad suprema de la dignidad humana. La democracia es la posibilidad política para mí, para cada uno de nosotros, de ejercer la autonomía; de evitar la heteronomía, es decir, de *auto-obedecerme* para *autorresponsabilizarme*, lo cual implica el rechazo de la imposición de una voluntad humana sobre otra.

Aunque sé que lo que acabamos de meditar es de sobra sabido por todos los aquí presentes, me animó a repetirlo el dicho de que “las verdades no por obvias dejan de ser verdades”. Pero, además, sentí la necesidad de repetirlo porque conozco bien que los temas vitales fácilmente se entienden,

pero difícilmente se apropian valorativamente y muy raramente se practican.

De ustedes, sin embargo, que son conscientes de que la crisis administrativa pública no es en el fondo una crisis fáctica, o de racionalidad científico-técnica, sino una crisis valorativa; de ustedes que están animados por el altruismo de la juventud, la ESAP espera, en su desempeño profesional y en su quehacer cotidiano, el cumplimiento cabal de los dos mandatos que identifican la misión del administrador público: autenticidad y compromiso incondicional con la promoción humana de sus congéneres.

Bibliografía

- Huertas Porras, Tito Antonio. “Ortega y Gasset’s Ratio-vitalistic Theory of Values” Tesis de maestría, Saint Louis University, St. Louis, Missouri, 1972.
- Kant, Immanuel. *Cimentación para la metafísica de las costumbres*. Quinta edición. Traducido por Carlos Martín Ramírez. Aguilar Argentina S.A., 1978.
- Marx, Karl. “Primer manuscrito, [El trabajo enajenado]”. En *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*, traducido por Wenceslao Roces. Editorial Grijalbo, 1968.
- Simon, Herbert A. *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Aguilar Argentina S.A., 1982.

Derechos Humanos: entre la tradición disciplinaria y la emergencia crítica social

YOLANDA RODRÍGUEZ RINCÓN¹

Presentación

Este capítulo presenta una reflexión en torno al campo de los derechos humanos, teniendo en cuenta su tributo a la formación y a los procesos de investigación que durante estas seis décadas ha significado para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Igualmente, el capítulo considera los retos y posibilidades de aquel campo como condición de posibilidad de ser transversalizado de modo académico, investigativo y político para que el gobierno de los territorios conlleve una institucionalidad consecuente que redirija los procesos transicionales y de posconflicto en Colombia. Inicialmente se contextualiza este campo desde el paradigma de la tradición teórica dominante que, aunque persiste, contrasta cada vez más con la realidad de la exigencia social de los derechos; luego, se abordan dichos derechos desde la crítica social al liberalismo con la cual se

revelan límites del Estado y de su comprensión cognitiva y, a diferencia, se potencian nuevas subjetividades quienes implican pensar y hacer los derechos que han trascendido lo humano. De esta manera, se trata de dejar una interpe-lación de lo político-administrativo público en la comprensión de ese campo para posibilitar condiciones de asumir *científicamente* los retos en lo real.

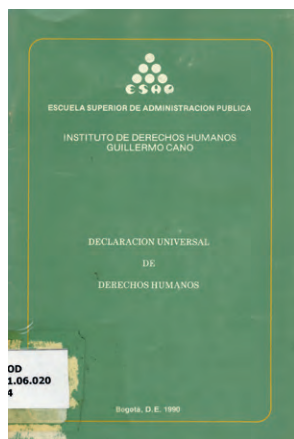
Tradición teórica y epistemológica de los derechos humanos

El *cogito* moderno inaugura el alejamiento del mundo y las contradicciones sociales que, en su decir, hacen de la realidad un obstáculo al conocimiento, configurando su positivización a

¹ Profesora de carrera ESAP – Sede Central
Doctora en Estudios Políticos



Alfredo Vásquez Carrizosa, *Derechos Humanos Etiología y Aplicación la Constitución Colombiana*, Bogotá, ESAP, 1990, Libro



ESAP, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Bogotá, ESAP, 1990, Documentos ESAP

través de procedimientos, principios y método. Esta tradición de la teoría y su consecuente epistemología es útil para afirmar que, en el campo moderno cognitivo de los derechos humanos, el Estado como componente conceptual del marco tradicional, otorga un orden jurídico a los derechos con lo cual se respalda totalmente su reconocimiento y garantía.

Este es el marco moderno que hegemoniza el campo de los derechos humanos, fundándolo teóricamente en las perspectivas iusnaturalistas e iuspositivistas, sobre las cuales se asienta una tradición de más larga duración en relación al derecho como poder y como elemento de conocimiento. Con ello, va a sembrarse la abstracción de los derechos humanos en tanto carácter jurídico para personas y en tanto carácter de dignidad para la mera existencia humana. De la primera sabemos que quedaron excluidas las mujeres, extranjeros, esclavos, racializados y más, dado que la persona se asume sujeto de derechos y de obligaciones con relación al Estado; y de la segunda, que la mera existencia humana queda asignada a ser persona con la calidad de la dignidad.

Desde estas perspectivas, los derechos se legitiman para concebir que nadie puede imposibilitar a otro el goce de los mismos y, en su comunidad social, imposibilitar el fin de la realización de servir a la persona; adviene entonces que la libertad y la razón se hacen condiciones de fundamentación de los derechos y de la dignidad. Por lo demás, haciendo de esta última principio reconocido internacionalmente y sentido común cultural; es principio universal porque como tal ningún ordenamiento jurídico supone que pueda excluirlo, ni obviarlo

de las luchas de los pueblos en el entendido de objetivo por conseguir.

Cuando se sitúa esta comprensión en los procesos más contemporáneos de crisis de los derechos humanos, pensando en las últimas décadas, cuando se asiste a una reestructuración de la sociedad global donde el Estado se afirma, parece importante preguntarse por el carácter biopolítico por el que transita tal tradición teórica. Es decir, que esta, la institución moderna —la nación y su correspondiente soberanía—, se despoja de su papel de protección y garantía de los derechos bajo el derecho (entendido este como las normas, principios y leyes necesarios para la convivencia social) —a no ser que se disponga como objeto de focalización—, entra también en crisis para, por un lado, en su condición minimalista asegurar los derechos del capital y, por tanto, por otro lado, permitir mercantilizar los derechos humanos —llamados entonces servicios—.

Recuérdese el concepto de *racismo de Estado* y *estado de excepción* con los cuales puede comprenderse la crisis del Estado desde la experiencia de los totalitarismos, que va a favorecer el despliegue del neoliberalismo. Para decir que este deviene la forma jurídico-política del Estado, reconocido en las declaraciones de derechos, como inscripciones de la “vida natural en el orden jurídico-político del Estado-nación”².

Por tanto, si el Estado entra en crisis porque funciona el viejo poder soberano del derecho

² Giorgio Agamben, *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida I*, trad. Antonio Gimeno Cuspinera (Pre-Textos, 1998), 161.

de muerte, entra el sistema de dominación vía jerarquía global de superioridad/inferioridad sobre lo humano producida y reproducida por dicho sistema³. De ahí, por ejemplo, el refugiado como máxima expresión encarnada de los derechos humanos, es más bien, si se sigue a Agamben⁴, su plena abstracción asegurada, por lo demás, por el derecho internacional cuando alega que, en efecto, el refugiado tiene derechos porque es humano —como todos los humanos—; es decir, que la realidad concreta de la condición de refugiado no es más que absoluta negación plena de derechos.

Si la perspectiva está en la tradición, los derechos humanos son por el Estado que sujeta a la ciudadanía, pero el refugiado (no-ciudadano) lo es porque no tiene la protección estatal-legal al no ser aquella consignada, una vez más, en las declaraciones de las constituciones y papeles cuando, al mismo tiempo, multiplica su deshumanización tal como se asiste hoy con los palestinos, porque ni siquiera el humanitarismo puede operarse, mucho menos el estatus de ciudadanía. Bien puede referirse, al respecto, la reflexión de Marx⁵ en torno a los derechos humanos en *La cuestión judía*, solo emancipación abstracta no resuelve las desigualdades económicas y sociales y, en tal medida, los derechos humanos constituidos apenas reivindican, pero no transforman. De ahí, que la ayuda humanitaria haya sido útil liberalmente hasta hace poco para acentuar el mito de la protección y garantía estatal de los derechos humanos y para afirmar, eso sí, la potencialidad de la *nuda vida* en tanto es una vida

meramente humana sin reconocimiento político y legal. Por tanto, la crisis de los derechos humanos es política y no humanitaria.

De todas formas, habrá que precisar —y en aras de justicia epistémica—, que tal deshumanización ideológica-jurídica deviene consustancial tanto a la forma política occidental como a su forma intelectual para hegemonizar la modernidad eurocéntrica despreciando realidades (otras) culturales de forma colonial-imperial.

Esta es una crítica al liberalismo y a desactivar el academicismo que camina para blindarse así mismo de la realidad; pero, al mismo tiempo, crítica que interpela en gran medida la tradición en la relación constituida de administración pública y derechos humanos cuando se revisa el balance en producción investigativa y académica de la ESAP; aquí se destaca antes de los años noventa un abordaje que reconoce “[...] protección y promoción de los derechos fundamentales como eje de la acción estatal y de la administración pública [...] orientada hacia el pensamiento administrativo, la economía pública o la planeación estatal”⁶.

La tradición teórica nos devela así una visión del conocimiento de los derechos humanos desconocedor del contexto plural social de quienes los exigen y desde donde los constituyen. Los derechos humanos pueden ser útiles tanto para el Estado con el fin de mantener el poder, como elementos de transformación, por lo que es necesario comprenderlos desde la mirada de los grupos y clases



Revista Nova et Vetera, Num. 1, 1990



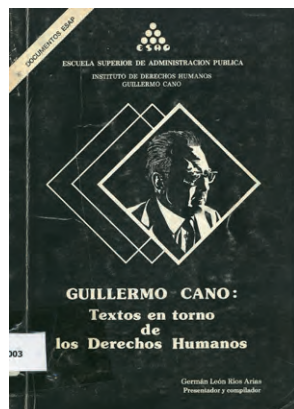
ESAP, *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, Bogotá, ESAP, 1992, Documentos ESAP

3 Frantz Fanon, *Piel negra, máscaras blancas* (Akal, 2009).

4 Agamben, *Homo sacer...*

5 Karl Marx, *Páginas malditas. Sobre La cuestión judía y otros textos* (Libros de Anarres, 2018).

6 Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], *Derechos Humanos, Documento de Trabajo* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025), 1.



Germán León Ríos Arias, *Guillermo Cano Textos en torno de los Derechos Humanos*, Bogotá, ESAP, 1988, Libro



Mario Madrid Malo Garizábal, *Los Derechos Humanos en Colombia Comentarios a los Títulos III y IV de la Constitución*, Bogotá, ESAP, 1989, Libro

subalternos y la lucha por constituir la unidad del pensar y del hacer.

Emergencia crítica social por el devenir de viejas y nuevas subjetividades

Al situarse desde *el Sur global* se tiene que asumir la crítica social al liberalismo de los derechos humanos porque geopolítica y corporalmente ha sido su población —un sujeto diverso y plural— sobre quien ha persistido la homogenización cultural racional y, paralelamente, sostenido por la visión dominante en la teoría política sobre el modelo occidental de democracia liberal como único marco posible para la implementación de dichos derechos⁷.

Crítica que implica situar la experiencia sentida de los derechos y limitar el rol determinante del derecho como constitución y legitimación del conocimiento conceptual y teórico de aquellos. Esto porque, por un lado, el proceso de la complejidad geopolítica prueba cada vez más las amenazas, intervenciones, sanciones a nombre de los derechos humanos; pero, también, la evidencia de las luchas de los grupos y clases subalternos por exigir estos y hacerlos realidad, como también de la ocurrencia de nuevos sujetos — y todo ello contrasta con la invención de la universalidad, de la inherente naturaleza humana propia del sujeto público y político como varón blanco, burgués, propietario, la

brecha de los discursos con la práctica y los fetiches judicializados —.

Por otro lado, esa complejidad geopolítica actuante, hace del derecho una parte apenas de la totalidad comprensiva que despliega la riqueza de conocimientos y saberes disciplinarios e indisciplinarios con los cuales pensar y hacer los derechos humanos, pues no solo con academia, también con calle, barrio, vereda, resguardo, se desprenden epistemes —prácticas, saberes y experiencias— desde donde se tejen relaciones ecológicas entre seres vivientes. Por ello, los derechos (de la humanidad y de la naturaleza) han implicado abordajes mucho más allá del dominio del derecho porque, lo histórico-social-comunitario conlleva comprensiones más integrales.

Ahora bien, en el contexto de las relaciones de fuerzas contemporáneas, hacia el fin del siglo XX con el cierre de la Guerra Fría y el consiguiente auge global de las democracias liberales, se planteó que la economía de mercado —en cuanto exigencia de la liberalización sin contrapartida de lo público-estatal—, desplegaría transparencia de la información, pluralidad y respeto de las opiniones, libertad de voto, como otra forma de hacer los derechos⁸. Sin embargo, la historia prueba que el Estado y el mercado en su naturaleza no sostienen los derechos para toda la humanidad. De nuevo, el carácter de lo universal, lo inalienable y lo indivisible de los derechos humanos, en sentido estricto ha quedado en las narrativas y discursos de poder y están las cifras de violación de derechos para

7 María del Carmen Cortizo, “(Re) Pensar os direitos humanos: do indivíduo à comunidade”, *Revista Katálysis* 26, n.º (2023): 304-13, <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2023.e91614>

8 Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, trad. P. Elías (Planeta, 1992).

ilustrarlo, definir y decidir entre guerras nuevas⁹ y salvajes¹⁰ cada vez más sofisticadas y capaces de mayor destrucción y exterminio de la vida.

Paralelamente, persisten formas de organización y luchas sentipensantes de sentidos y prácticas por los derechos que, desde el *Sur global*, han enfrentado la *matriz de poder* neocolonial en la vía de transformar las relaciones de fuerza que la han producido. En este sentido, en clave anticolonial con Marx¹¹, puede interpretarse que esos sentidos han devenido en una lucha por la emancipación humana, posible desde el *ser genérico*; es decir, desde las luchas de los pueblos —periféricos— por la liberación.

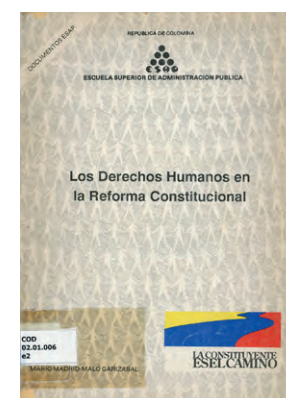
Esta idea que potencia el pensamiento radical decolonial —que pone de presente el sistema de dominación global operado y que ha funcionado a nivel estructural—, epistémico y existencial desde autores/as diversos de Nuestra América como Enrique Dussel¹², Ramón Grosfoguel¹³, María Lugones¹⁴, permite comprender ese sentido y la subjetividad que lo hace posible. La pregunta que guía esta episteme está dada en clave de alternativa al marco liberal, a si es posible que los derechos

se limiten al asunto de su garantía y si esta pueda trascender la institucionalidad no-liberal. Se trata hoy de la necesidad de hacer frente a las dinámicas de precarización del conjunto de la vida, por tanto, de realidades periféricas que reproduce el sistema mundo. En este sentido, el planteamiento de la alteridad/otredad se hace central en la mirada decolonial radical porque sitúa *ser, saber, género, naturaleza, acontecimiento, poder*, desde quienes no han contado en la historia de la dominación; es, entonces, la potencia de esta decolonialidad la liberación.

En otras palabras, los derechos humanos desde lo decolonial y la crítica-social, cruzando saber y praxis, se hacen liberación, de tal manera que trascienden la juridicidad-política (neo)liberal y, sobre todo, toma cuerpo territorial ese sentido de liberación; esto es, concienciar la injusticia histórica-política para actuar en consonancia y repensar los derechos. Implica encuentro con el otro y lo otro (*damnés*) contra la ficción del individualismo, para decir que ese otro constituye éticamente lo singular, lo colectivo y la relación con la naturaleza; que la relación humana con el mundo es para transformar la (su) realidad; que, contra la positividad de la realidad y del saber, asoman las tramas sociales con las que lograr transferir poder hacia la satisfacción de las necesidades de vida. De esta forma, puede asumirse la complejidad de ese sentido crítico de los derechos, puesto que se devela praxis en tanto articulación de análisis intelectual con prácticas y experiencias transformadoras de quienes han sido afectados por la victimización (del sistema) y devela corporalidad como forma de producción



Miguel Angel Afanador Ulloa, *Amnistia e Indultos, la historia reciente 1948-1992*, Bogotá, ESAP, 1993, Libro



Mario Madrid Malo Garizabal, *Los Derechos Humanos en la Reforma Constitucional*, Bogotá, ESAP, 1990, Libro.

9 Mary Kaldor, *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global* (Tusquets, 2001).

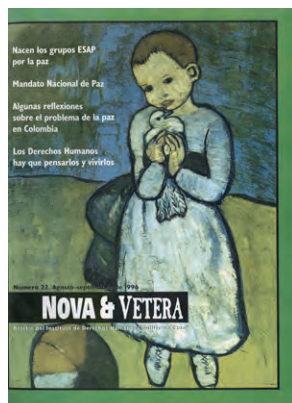
10 Herfried Münkler, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, trad. Carlos Martín Ramírez (Siglo XXI de España, 2005).

11 Marx, *Páginas malditas...*

12 Enrique Dussel, *Ética de la liberación en la Edad de la Globalización y la Exclusión* (Editorial Trotta, 1998).

13 Ramón Grosfoguel, *De la sociología de la descolonización al nuevo antiimperialismo decolonial* (Akal, 2022).

14 María Lugones, "Colonialidad y género", *Tabula Rasa*, n.º (2008): 73-101. <https://doi.org/10.25058/20112742.340>



Revista Nova et Vetera, Num. 22, 1996

y reproducción de la vida contra la razón hegemónica que instrumentaliza.

La comprensión de estos planteamientos apunta a cuestionar, a expresar las consecuencias del etnocentrismo, su universalismo monocultural y su producción de violencias estructurales para insistir en dimensionar los derechos humanos como un campo político-social en el cual la liberación es corolario de la transformación real.

En este recorrido, es necesario anunciar que entrado el siglo XXI con el neoliberalismo andando, las crisis climáticas y el despliegue del poder nubelista¹⁵, en 2007 se aprueba la *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes* (DUDHE) que dice reconocer los cambios a cincuenta años de la Declaración Universal, profundizar los derechos humanos ya existentes y consagrar nuevos derechos:

la DUDHE se construye desde las diversas experiencias y luchas de la sociedad civil global, recogiendo las reivindicaciones más perfiladas de sus movimientos sociales [...] Nace desde la sociedad civil global en los inicios del siglo XXI, con objeto de contribuir a diseñar un nuevo horizonte de derechos que oriente a los movimientos sociales y culturales de las colectividades y de los pueblos y, al mismo tiempo, se inscriba en las sociedades contemporáneas, en las instituciones, en las políticas públicas y en las agendas de los gobernantes desde una nueva relación entre sociedad civil global y el poder¹⁶.

¹⁵ Yanis Varoufakis, *Tecnofeudalismo, El sigiloso sucesor del capitalismo*, trad. María Valdivieso (Deusto, 2024).

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], "Declaración Universal de Derechos

De nuevo otra declaración, pero por su contenido (primera parte de valores, principios y, en la segunda, los nuevos derechos: a la democracia igualitaria, paritaria, plural, participativa, solidaria, garantista) vuelve en lo fundamental al liberalismo en clave de una sociedad civil que se dirige a las instituciones con respeto al derecho internacional y al sistema internacional democrático, regido por la Organizaciones de las Naciones Unidas.

Sin embargo, en proporción a lo ya dicho, esa DUDHE deja sugerido la realidad de emergentes subjetividades humanas (colectivos generizados, grupos étnicos...) y de la naturaleza (seres sintientes, ecosistemas...) que, aunque insertas apenas como protegidas constitucionalmente, lo superan en su geocorporalidad, para dar cuenta estructural del agotamiento antropocéntrico y de nuevo los límites del fundamento jurídico-estatal y de mercado.

Avances pasados y combates presentes en derechos humanos desde la ESAP

En el orden de ideas ya presentadas hay que decir que la formación en el campo de los derechos humanos aportado por la ESAP ha sido en gran medida consecuente en la academia como en la investigación con la tradición teórica jurídica y constitucional de los derechos; por supuesto, en el entendido del marco de la administración pública

Humanos Emergentes", *Fórum Universal de las Culturas Monterrey, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos*, 2007, 2.

instituida, pero, al mismo tiempo, ha intentado abrirse caminos más allá de estas formulaciones hacia lo que posteriormente habría de significar la política pública y el pensar un enfoque integral-intercultural de los derechos.

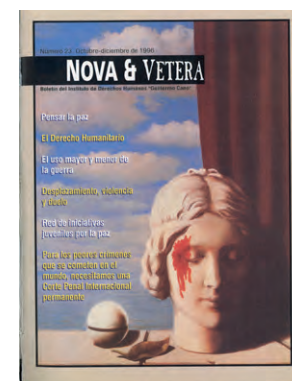
Llama la atención que, para los años sesenta, su producción investigativa, prioritaria en este marco, señale su vínculo con “el lenguaje de los derechos”¹⁷, así como el hecho que, para este periodo fundacional, en dicho campo, varias de sus publicaciones se plantearan entonces la implementación práctica de los *principios universales consagrados en la Declaración de 1948* en la realidad nacional y se conectara la protección de derechos con el desarrollo nacional en especial con los derechos económicos y sociales.

Posteriormente, el salto a la década los noventa, indica un inicio de sistematización de producción como línea de derechos humanos, debido a la participación que tuvo la ESAP en el desarrollo de la Asamblea Constituyente de 1991. Considerado un periodo de inflexión en tanto se da inicio en el país al proceso de la Constitución de 1991 en la ESAP se crea la Facultad de Derechos Humanos y el programa de Especialización en Derechos Humanos, así como el lanzamiento institucional de la revista *Nova et Vetera*¹⁸. Esta es la década de institucionalización e interdisciplina en el campo de los derechos humanos en la ESAP en relación con el carácter propio del campo y de la administración pública. La presencia simultánea de publicaciones, artículos de revista y documentos institucionales

refleja el interés de la Escuela por consolidar los derechos humanos como campo de investigación, formación y acción pública en la vía de impactar la propia administración gubernamental, lo cual da razón a esa apuesta estatal constitucional que inauguraba un nuevo constitucionalismo latinoamericano como conjunto de principios para los cambios que exigía el momento de superación de las multi-violencias, para el caso colombiano de los años setenta y ochenta.

Tanto en la nueva revista y en la ya posicionada *Administración y Desarrollo*, como en la producción de libros, van a reiterarse contenidos de análisis en torno al entonces nuevo marco constitucional de derechos y sus huellas en la administración pública; a reflexiones filosóficas y problemas prácticos del conflicto armado y sus actores; a incluir miradas de la ética, la comunicación y el contexto internacional, asuntos que van posicionándose acorde a las dinámicas globales.

Finalmente, el periodo que abarca los años 2000-2023 en la ESAP se retoman con gran dinamismo los trabajos de grado —en especial en los programas de maestrías— y las publicaciones en la vía de comprender los problemas más apremiantes para entonces: desplazamiento forzado, participación ciudadana, acuerdos de paz, corrupción, equidad de género, protección social y cada vez más en relación a la victimización y sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no-repetición. Veamos a continuación la siguiente matriz que evidencia tal producción contemporánea:



Revista *Nova et Vetera*, Núm. 23, 1996

¹⁷ ESAP, *Derechos Humanos, Documento de Trabajo*, 2.

¹⁸ ESAP, *Derechos Humanos, Documento de Trabajo*, 3.

Tabla 10.1. Artículos publicados en la Revista Nova et Vetera en los últimos cinco años (2020 – 2024)

Año	Título	Temática	Tipo de publicación	Palabras clave
2020	Interconexiones de los treinta derechos: antecedentes y actualidad	Exploración histórica de los antecedentes de los treinta derechos que se plasmaron en 1948 en la <i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i> –ONU para generar reflexiones sobre su aplicabilidad efectiva y para el cumplimiento de los propósitos de la declaración. Revisa 2017-2022 documentos para analizar desde diferentes perspectivas las causas y consecuencias de las guerras mundiales y el valor de los instrumentos internacionales creados para la protección de estos derechos.	Artículo	Derechos, guerras, víctimas, desigualdad, complejidad.
2022	Armas y política la constante histórica: política sin armas condición para consolidar la paz y la buena administración	Reflexiona sobre la relación política, armas y administración pública en la historia de Colombia a partir del punto dos del Acuerdo-Habana y la <i>Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano</i> en relación con la administración pública, aprobada por el CLAD en el año 2013. Afirmo que el uso de la violencia en la política es un impedimento para la consolidación de un espacio público y de una buena administración que promueva los derechos fundamentales y la dignidad de las personas.	Artículo de reflexión	Política y armas, buena administración, violencia, conflicto armado, proceso de paz.
2022	Contexto y memoria, resistencia y empoderamiento de las víctimas. Caso: la masacre de “La Chinita”–Urabá	La Fundación Cultura Democrática (Fucude) publicó la investigación “Del olvido a la esperanza, Urabá: contextos y memorias de la masacre de La Chinita” en el año 2021, una investigación de carácter cualitativo e interdisciplinaria que conjuga el análisis contextual y el caso del Colectivo de víctimas del barrio obrero La Chinita en Apartadó, que desde 2009 emprende acciones de memoria, resistencia y movilización para exigir la verdad, justicia, reparación y no repetición.	Artículo de reflexión	conflicto armado colombiano, guerrillas, memoria histórica, víctimas, reparación, paz.
2022	Participación política de las víctimas del conflicto armado en Colombia: un futuro ambivalente	Análisis del derecho a la participación política de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras) y el Acto Legislativo 02 de 2021 (circunscripciones transitorias especiales de paz), desde una teleología prospectiva como un proyecto histórico-político que contribuya a la superación del conflicto armado interno y la consolidación de la paz en Colombia.	Artículo	participación política, víctimas del conflicto armado, ley de víctimas, circunscripciones transitorias especiales de paz, procesos transicionales.



Año	Título	Temática	Tipo de publicación	Palabras clave
2022	Gobernanza, derechos humanos y participación ciudadana: el caso de los ediles de la ciudad de Manizales 2019-2021	Análisis de la situación de los ediles de la ciudad de Manizales para los años 2019-2021 a partir del desarrollo de los conceptos de gobernanza, derechos humanos y participación ciudadana. La técnicas de recolección de información evidencian la poca relación de los ediles con la administración local y la falta de protección de los derechos humanos.	Artículo	Participación comunitaria, gobernanza, derechos humanos, alcaldía-JAC, JAL, corregimientos, comunas.
2022	Incorporación del enfoque de género en los procesos de restitución de tierras en el departamento del Huila en el periodo 2016-2020	Estudia los avances de políticas públicas, marcos normativos y jurisprudencia dirigidas a plantear alternativas para garantizar el acceso igualitario y equitativo a la tierra, sobre todo en las mujeres rurales que sufren discriminación social, política y económica: Ley 1448 de Restitución de Tierras, 13 sentencias proferidas desde 2020 bajo el Acuerdo de Paz sobre la incorporación del enfoque de género.	Artículo	Mujer, tierra, acceso, restitución, género, rural.
2023	Impacto psíquico de las víctimas de la violencia causada por grupos armados al margen de la ley en Monterrey, Casanare	Analiza el impacto psicológico por hechos de violencia de grupos armados al margen de la ley en el municipio de Monterrey, Casanare. Se destaca el derecho a la salud a través del instrumento de Evaluación Global del Estrés Postraumático en contexto del proceso de restitución de derechos por parte del Estado y en el marco de la Ley 1448 de 2011.	Artículo	Víctimas, violencia, conflicto armado, afectaciones psicológicas, reparación.
2023	Estrategias para prevenir la normalización social de la violencia hacia la mujer rural del corregimiento Sur Oriental del municipio de Fusagasugá	Se revisan estrategias que fortalecen derechos, garantías y calidad de vida de la mujer rural en la vía de dignificar su presencia como actor político, a través de una intervención para plantear estrategias de prevención de la normalización de la violencia contra la mujer rural del corregimiento Sur Oriental del municipio de Fusagasugá.	Artículo	Violencia, normalización social, machismo, enfoque de género.
2023	Resignificación de experiencias de las víctimas del conflicto en el municipio de Policarpa, Nariño como aporte en la reconstrucción del tejido social	Se identifica el proceso de implementación de la política pública de víctimas en el municipio de Policarpa-Nariño con el fin de conocer los retos y dificultades desde una perspectiva comunitaria e institucional para considerar el componente de satisfacción y rehabilitación.	Artículo	Conflicto armado, víctimas de la violencia, resignificación, política pública de víctimas.

Año	Título	Temática	Tipo de publicación	Palabras clave
2024	Trabajo infantil: un reto institucional en el Caquetá	Análisis de la implementación de la política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el departamento del Caquetá en los periodos 2021-2022. Se aplicó la metodología de corte cualitativo para la recolección de información mediante entrevistas semiestructuradas y los informes de los comités interinstitucionales de prevención y erradicación del trabajo infantil. Se destacan las acciones desarrolladas para prevenir y erradicar el trabajo infantil en el departamento.	Artículo de investigación	Erradicación, niñez, política pública, prevención, vulneración de derechos.
2024	Formación en cultura ciudadana como contribución para la protección de los derechos humanos	Analiza la cultura ciudadana como eje transversal de la convivencia ciudadana en los estudiantes de la Institución Educativa Técnica Agropecuaria Nuestra Señora del Carmen Espriella del municipio de Tumaco. En este orden de ideas se empleó el paradigma cuantitativo para diseñar un instrumento de medición de cultura ciudadana. Es importante mencionar que se retomaron las teorías de Abraham Magendzo K. y Paulo Freire, además de retomar antecedentes como la cultura ciudadana de A. Mockus y la investigación liderada por la administración municipal de Ibagué en su diseño y seguimiento a programas y políticas de cultura ciudadana.	Artículo de investigación	Ciudadanía, educación, diálogo, participación.
2024	Gobernanza de los afectos frente a la situación de calle en Ciudad de México, México	Analiza la vigencia de la gobernanza del miedo, el asco y el desprecio en la producción espacial de la ciudad, así como en los discursos políticos, jurídicos y científicos sobre personas en situación de calle, en Ciudad de México, durante el siglo XXI. El diseño metodológico es cualitativo, se fundamenta en la propuesta del <i>close reading</i> ¹ , acudiendo específicamente a la revisión documental. Se concluye para Ciudad de México que se encuentran relaciones, mezclas y diferentes conexiones emocionales como sustrato de la otredad que habita las calles.	Artículo de Revisión	Discursos públicos, producción científica, políticas públicas, normas, México, situación de calle.

¹ Sara Ahmed, *La política cultural* de las emociones, trad. Cecilia Olivares Mansuy (Universidad Nacional Autónoma de México, 2015).

Año	Título	Temática	Tipo de publicación	Palabras clave
2024	Políticas del agua en Bolivia: análisis desde la filosofía del vivir bien y la agenda patriótica 2025	La reflexión aborda el caso boliviano en relación a la influencia de la filosofía del vivir bien y la participación de actores diferentes al Estado en la gestión del recurso hídrico en Bolivia. Se utilizó una metodología cualitativa basada en técnicas como la revisión bibliográfica y el análisis de políticas públicas. Esto permitió realizar un estudio de los principales antecedentes de la guerra por el agua en Bolivia, la reglamentación constitucional y la Agenda patriótica 2025 como eje de las políticas nacionales.	Artículo de reflexión	Derecho al agua, guerra del agua en Bolivia, filosofía del vivir bien, participación de actores.
2024	Percepciones sobre la violencia policial en la Ciudad de México: victimización, control social y percepciones negativas sobre la función policial	Analiza los factores asociados a la percepción de violencia policial en la Ciudad de México. El modelo analítico contempla las percepciones negativas sobre la función policial, el riesgo de victimización, así como distintas formas de control social informal y formal como los factores explicativos asociados a la atestiguación de violencia policial en la ciudad.	Artículo de investigación	Confianza en la autoridad, control social, policía.

Fuente: elaboración propia con base en la Revista *Nova & Vetera* 2020-2024.

En este sentido, la producción académica e investigativa da cuenta del compromiso de la ESAP a esa especie de *abrir la ciencia* para pensar los derechos humanos en el marco de la administración pública, del constitucionalismo latinoamericano¹⁹ y de las miradas cada vez más inter-in-disciplinarias porque, en particular, su comunidad estudiantil —de esa la *Colombia profunda*— y profesoral son y se hacen-parte.

Este recorrido da razón de una academia que intenta caminar junto al contexto sociopolítico y

administrativo del país y del mundo. Los dos momentos institucionales contemporáneos fundamentales para el país, en clave de superar el conflicto armado interno, como fueron la Constitución de 1991 y el Acuerdo de Paz de 2016 hicieron de la ESAP un actor que incidiera en sus procesos de tal forma que la especialización sobre la Constitución y la maestría sobre el Acuerdo, fueran programas de formación, investigación y extensión —no sin tensiones— que continúan insistiendo en una administración pública con derechos humanos y de la naturaleza por el cuidado de los territorios y sus comunidades.

19 ESAP, *Derechos Humanos, Documento de Trabajo*, 6.



Mario Madrid Malo Garizabal, *Pena de Muerte y Derechos Humanos*, Bogotá, ESAP, 1989, Libro

Conclusión

Se plantea una conclusión a modo más de apertura y posibilidad que sugiere conjugar realidades y epistemes como desafío para persistir en el campo de los derechos. La relación entre sentidos (otros) de lo que estatalmente se asume como lo público con sus conocimientos técnicos, con las prácticas cotidianas, experiencias habitadas y saberes socio-comunitarios, puede dimensionar la reconfiguración y la comprensión de este campo en medio y en torno de la administración pública y desde donde la ESAP continúe su trabajo.

No será solo un problema técnico, de ajustar o incorporar nuevos criterios al proceso de políticas, más bien estas serán afectadas por los retos territoriales e institucionales regional-nacional y mundial. Lo reflexionado entonces trata de situar una preocupación por potenciar lo territorial, la subjetividad y la naturaleza desde formas (otras) de organización en la garantía real y constitutiva de los derechos y de la vida en general; también, de decantar los discursos administrativos sobre ellos y sus subjetividades; ¿qué y cómo asumir la corporalidad, la praxis, los cuidados que han estado por siglos, pero que aún poco o nada se sabe leerles desde el funcionario, la institución, el papel y muchas veces la academia?

De alguna manera lo anuncia aquella apuesta institucional-estatal del Acuerdo de la Habana como un intento más de pensar y desplegar una transición en términos de lo consignado allí como *paz territorial* y, quizás hoy, como *paz total* en la vía de alentar la superación de la conflictividad armada y las múltiples brechas sociopolíticas del país. Para eso, los derechos humanos y los

derechos emergentes interpelarían más por un *Estado de derechos* que por el de “derecho” *sin-carne*, y que acogiera y reconociera las luchas populares desde donde provienen, en últimas, derechos como formas de integración social y en tal sentido desestatizar.

Porque derechos y paz(ces) aspiran a afrontar los territorios en su orfandad histórica por el poder político y administrativo y hoy por el orden global empresarial y financiero —aunque al final ambos funcionales al despojo y desposesión, dispositivo securitario con precarización, privatización y explotación de espacios, bienes y relaciones de lo comunitario—.

Lo que queda es esa defensa de derechos milenarios que están por asir en la planeación del cuidado territorial mingüero con la cuenca y la memoria; *pluriversidad*²⁰ que implica caminos e infraestructuras de relacionarse con formas plurales institucionales y formas de vida consecuentes para visionar epistemes y experiencias en torno a los derechos (humanos y emergentes de la naturaleza) más allá del paradigma dominante de lo jurídico nacional e internacional porque hoy (a)parece táctico y estratégico tanto lo ecosistémico como la ancestralidad.

En definitiva, este es un llamado a *abrir la ciencia* en derechos con perspectiva compleja en tanto la tierra-territorio lo es, cruzando dinámicas interseccionales estructurales e inter-in-disciplinares que permitan sentipensar condiciones reales de transformar la violencia sociopolítica del país.

20 Arturo Escobar, *Pluriversal Politics: The Real and the Possible* (Duke University Press, 2020).

Bibliografía

- Agamben, Giorgio. *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida I*. Traducido por Antonio Gimeno Cuspinera. Pre-Textos, 1998.
- Ahmed, Sara. *La política cultural de las emociones*. Traducido por Cecilia Olivares Mansuy. Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Cortizo, María del Carmen. «(Re) Pensar os direitos humanos: do individuo à comunidade». *Revista Katálysis* 26, n.º 2 (2023): 304-13. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2023.e91614>.
- Dussel, Enrique. *Ética de la liberación en la Edad de la Globalización y la Exclusión*. Editorial Trotta, 1998.
- Escobar, Arturo. *Pluriversal Politics: The Real and the Possible*. Duke University Press, 2020.
- Escuela Superior de Administración Pública. *Derechos Humanos, Documento de Trabajo*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Fanon, Frantz. *Piel negra, máscaras blancas*. Akal, 2009.
- Fukuyama, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. Traducido por P. Elías. Planeta, 1992.
- Grosfoguel, Ramón. *De la sociología de la descolonización al nuevo antiimperialismo decolonial*. Akal, 2022.
- Kaldor, Mary. *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Tusquets, 2001.
- Lugones, María. «Colonialidad y género». *Tabula Rasa*, n.º 9 (2008): 73-101.
- Marx, Karl. *Páginas malditas. Sobre La cuestión judía y otros textos*. Libros de Anarres, 2018.
- Münkler, Herfried. *Viejas y nuevas guerras: Asimetría y privatización de la violencia*. Traducido por Carlos Martín Ramírez. Siglo XXI de España, 2005.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. «Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes». Fórum Universal de las Culturas Monterrey, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, 2007.
- Varoufakis, Yanis. *Tecnofeudalismo, El sigiloso sucesor del capitalismo*. Traducido por María Valdivieso. Deusto, 2024.

Administración pública y derechos humanos

Los giros epistémicos (actuales) y las rupturas paradigmáticas (potenciales)

JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS¹

1. Preliminares

Esta reflexión realiza una síntesis, desde una perspectiva epistémica y epistemológica, de la relación existente entre la administración pública y los derechos humanos². Ambos temas aquí se consideran como dos campos de conocimiento y de saberes y praxis científicos que en la actualidad forman parte de las dinámicas intelectuales de la academia colombiana.

Se destacan especialmente las contribuciones desde la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) durante la última década, al menos, con la creación del programa de maestría en *Derechos*

humanos, gestión para la transición y posconflicto en el año 2016. Estos aportes se proyectan hacia el largo plazo y hasta el año 2058, momento en el que la ESAP cumplirá un siglo desde su creación (Ley 19 de 1958).

Con el fin de reflexionar sobre el pensamiento y sus praxis en y desde la ESAP, se combina una doble perspectiva: los derechos humanos vistos en su dimensión público-administrativa y, viceversa, la administración pública desde un enfoque basado en los derechos humanos.

Esta operación analítica se justifica gracias a la progresiva institucionalización de estos dos horizontes

¹ Profesor de carrera – ESAP, Sede Central

Doctorante en Ciencia Política, magíster en Administración Pública

² Lejos de invocar simplemente una reflexión teoricista o meramente pragmatista —¡dos reduccionismos epistemológicos!—, aquí debe entenderse por epistemología una manera de identificar y reconstruir las trayectorias evolutivas del pensamiento filosófico y científico que enriquecen la sabiduría humana. Ver: Pablo Guadarrama González, *Para qué sirve la epistemología. A un investigador y un profesor* (Editorial Magisterio, 2018). La yuxtaposición abigarrada entre los campos de la administración pública y de los derechos humanos no se limita, entonces al conocimiento “abstracto” (petrificado) ni tampoco al mal llamado conocimiento “aplicado”. Se trata siempre del pensamiento práctico y de las prácticas desde el pensamiento. No debería dudarse o siquiera poner entre paréntesis la inminente interrelación entre la teoría y la práctica, pues *la teoría sin práctica es estéril* (reduccionismo teoricista), pero *la práctica sin teoría simplemente enseguece* (reduccionismo pragmatista).



Carlos Eduardo Maldonado, *Hacia una Fundamentación Filosófica de los Derechos Humanos*, Bogotá, ESAP, 1994, Libro

de los saberes sociales en medio de una *coyuntura no coyuntural* en Colombia que ha estado marcada por diferentes acontecimientos sociopolíticos de gran resonancia nacional y mundial propiciados por las negociaciones y el *Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* o simplemente: el Acuerdo Final de Paz del año 2016.

El marco contextual explícito que sustenta esta síntesis evoca el origen, la evolución y, sobre todo, las contribuciones intelectuales —es decir, las construcciones teóricas y las praxis concretas vinculadas a ellas— provocadas por la comunidad de docentes, estudiantes y personal administrativo de la Escuela Superior de Administración Pública a través de las distintas ofertas académicas de la institución durante el siglo XXI. Los aportes relacionados con los programas de posgrado apuntan directamente a la formación e investigación académicas, especialmente las trayectorias que se registran en la maestría en Derechos humanos, gestión para la transición y posconflicto (MDDHHGP) de la ESAP, siendo los puntos de referencia para llevar a cabo esta reconstrucción epistémica y epistemológica.

Metodológicamente, esta síntesis intenta reflejar las experiencias colectivas de procesos formales —v. gr. creaciones pedagógicas, didácticas, temáticas curriculares, producciones intelectuales (artículos científicos, tesis de posgrado, etc.)— e informales —conversaciones y debates públicos liderados desde la comunidad académica de la Escuela— registrados a lo largo de la concepción, el diseño y la puesta en marcha de los programas de posgrado vinculados al tópico de los derechos humanos y la paz en el marco de una institución educativa dedicada a los asuntos público-administrativos. Para reconstruir este episodio de forma sintética,

el *trayecto* antropológico³ resulta adecuado y particularmente afortunado y tiene como referencia principal el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV).

La primera sección, subtitulada “Giros y rupturas”, pone de manifiesto la simultaneidad causal, y no solo casual, del nacimiento de la MDDHHGP y de la firma y puesta en marcha del Acuerdo Final de Paz (AFP) en Colombia durante el año 2016. El proyecto intelectual —ideológico y político a la vez— detrás de esta oferta académica no es una simple coincidencia azarosa. Está motivado por la sincronización y el marco generado por el proceso del AFP en sus contribuciones epistémicas. La emergencia de una conexión explícita entre los derechos humanos y la administración pública, y su institucionalización, debe pensarse, entonces como un reflejo y una influencia de distintos giros y rupturas en los estudios de la paz, aunque más específicamente en las temáticas referidas a la construcción de la paz que están explícita e implícitamente involucradas con el conjunto de las ciencias sociales y humanas.

El segundo apartado de esta reflexión, “Proyecciones”, sugiere los lineamientos prospectivos de cara al siglo XXI que permitirían no solo ratificar los giros epistémicos en el conocimiento y el reconocimiento de la intersección entre la AP y los DDHH, sino también profundizar en distintas rupturas paradigmáticas. Estas líneas de pensamiento práctico pueden servir eventualmente de guía para avanzar tanto en el programa académico como en un proyecto político esapista comprometido con una paz

³ Ver Gilbert Durand, *Mitos y sociedades. Introducción a la mitología* (Biblos, 2003).

estable y duradera, con el protagonismo intelectual de sus programas de formación e investigación.

2. Giros y rupturas: sincronías e influjos del Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en los campos de (re)conocimientos sociales

La simultaneidad en la creación del programa de maestría en DDHHGP y la firma y puesta en marcha del AFP no es una mera coincidencia cronológica, sino que muestra una auténtica convergencia entre ambos acontecimientos. Es crucial tener presente que esta simultaneidad no es casual, sino que expresa una auténtica *sincronicidad*. Se trata, pues de una causalidad que revela y encarna “un orden de creación renovada” —en palabras de Cazenave— que impacta en el desdoblamiento de la dimensión epistémica entre la administración pública y los derechos humanos⁴.

4 Según Cazenave —con base en la formulación original de C. Jung—, la sincronicidad se entiende como aquel “encuentro en donde se desplegaba un sentido, quizás un sentido de la vida, y en donde se revelaba un orden de creación renovada”. Cualquier emergencia supuestamente azarosa y sin conexión aparente vinculada con la simultaneidad de los eventos sociales, entonces debe necesariamente establecer cuáles son las motivaciones y las interconexiones profundas subyacentes a las realidades sociales. O, en otras palabras: la sincronicidad nos obliga a no avalar las hipótesis sobre la existencia de simples “casualidades” —consideradas generalmente intempestivas—, sino a determinar qué es lo que rige en la trama compleja de los acontecimientos de la sociedad. Las causalidades, entonces siempre deben ser descubiertas y, sobre todo: reveladas. Michel Cazenave, “Prefacio. La razón de las imágenes”, en *Mitos y sociedades. Introducción a la mitología*, de Gilbert Durand (trad. Sylvie Nante, Biblos, 2003), 11.

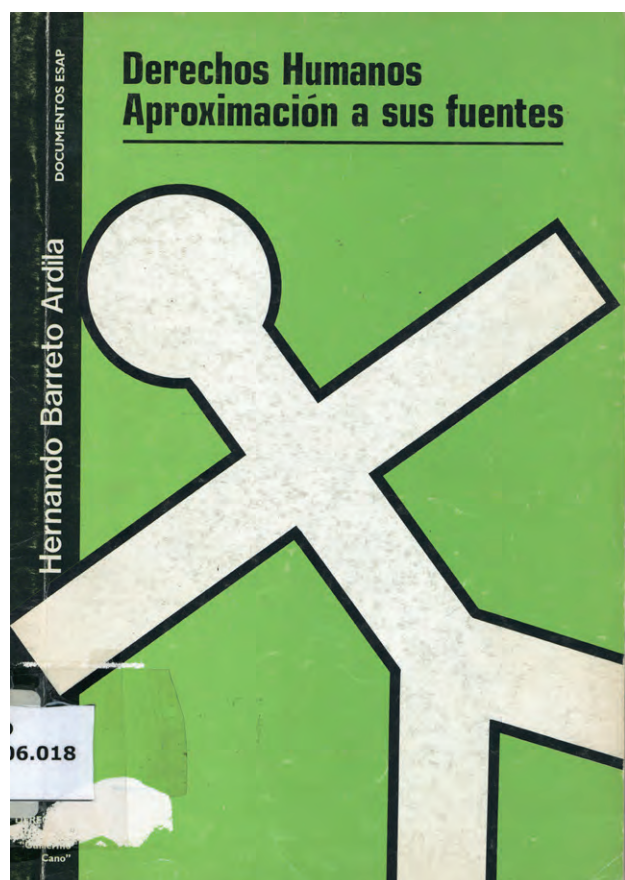
La influencia epistémica provocada por el proceso de paz en Colombia tendría un impacto evidente en las orientaciones y los contenidos curriculares, tanto teóricos como prácticos, de la maestría en DDHHGP, ya que incide directamente y de forma consciente, pero también de forma indirecta e inconsciente, en sus horizontes y trayectorias académicas.

El proceso de negociaciones llevado a cabo en La Habana desde el año 2012 tendría dos episodios paradigmáticos que explican en gran parte la emergencia de los giros epistémicos que interpelan las ciencias sociales en general, y las ciencias humanas en particular —incluyendo el campo de los derechos humanos— a partir del caso colombiano: la conformación e instalación de la Comisión Histórica sobre el Conflicto y sus Víctimas (CHCV) en 2014, y la publicación de su informe en 2015: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*⁵.

5 Si se compara la CHCV con otras comisiones del pasado también hay que destacar su fuerza novedosa como *hecho político*, pues sus miembros no fueron designados *unilateralmente* por el Gobierno nacional, sino que fue conformada mediante un consenso entre las dos partes que negociaban los acuerdos de paz en La Habana (Cuba). Esta disposición más que ser un arreglo operativo formal pudo evitar —o al menos, suspender— distintos sesgos epistémicos, entre otros el sesgo *señorial* en las aproximaciones. Ver: Ashutosh Varshney, “Postmodernism, Civic Engagement, and Ethnic Conflict: A Passage to India”, *Comparative Politics* 30, n.º 1 (1997): 1-20, <https://doi.org/10.2307/422190>; José Francisco Puello-Socarrás, “Seguimientos antitécnicos y monitoreos inocuos en la implementación del Acuerdo final de paz en Colombia. El caso de la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc y sus informes desde el año 2017”, en *Cátedra para la paz: Ideas y debates para una educación pública transformadora*, ed. Diego Andrés Guevara Fletcher y José Francisco Puello-Socarrás (Escuela Superior de Administración Pública, 2025); Por ejemplo, la Comisión de Estudios sobre la Violencia creada en el año 1987 y que publicó el informe *Colombia: violencia y democracia* fue convocada por el Ministerio de Gobierno de la administración de Virgilio Barco. Posteriormente, una segunda Comisión activada por las Consejerías de Paz y Derechos humanos en 1991 fue nombrada suspicazmente como *Pacificar la paz*. Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia: violencia y democracia* (Instituto



Gilma Tatiana Rincón Covelli, *El Derecho Fundamental a la Paz. Una Propuesta Desde la Ética*, Bogotá, ESAP, 1995, Libro



Hernando Barreto Ardila, *Derechos Humanos Aproximación a sus Fuentes*, Bogotá, ESAP, 1995, Libro

La CHCV fue creada “con el objetivo de contribuir a la comprensión de la complejidad del contexto histórico del conflicto interno y para proveer insumos para las delegaciones en la discusión de los diferentes puntos del Acuerdo General que están pendientes”⁶, un propósito que, luego sería plasmado en el *informe*. En la *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* se adelantó una síntesis analítica que recreaba una lectura no solo *plural* ideológicamente, sino también *diversa* disciplinarmente, es decir, invocando la multidisciplinariedad. La *complejidad* inherente a los procesos sociales en general y al conflicto social armado en particular en Colombia resaltaban sus múltiples determinantes o causas (multicausalidad) señalando además su impronta *sistémica*.

Estos giros hermenéuticos dentro de la perspectiva del informe significaron una ruptura con los análisis convencionales —avalados histórica y acríticamente por la academia nacional e internacional— y lograron superar finalmente las posiciones enarboladas por las “violentologías”, enfoques de gran tradición en el país. Estos énfasis —casi compulsivos— para “entender” los procesos sociales en general, y los colombianos en particular, sustentaban visiones reduccionistas que minimizaban, y, sobre todo, negaban la complejidad inherente a los entramados de los conflictos, desanclando no solo su carácter social, sino también su naturaleza política e, incluso, relajando las dinámicas culturales, entre otros aspectos.

A partir de los giros plasmados en la *Contribución* se abrieron vías alternativas para la superación paulatina, pero progresiva de los reduccionismos legalistas y economicistas respecto a la interpretación convencional de los procesos sociales atendiendo ahora a la irreductible complejidad presente en las dinámicas sociales y los conflictos⁷.

de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, 1987), 9.

- 6 Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (Imprenta Nacional, 2015), 4, https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf.
- 7 Sin querer caricaturizar, estos estilos de análisis reforzaron las supuestas tesis sobre la naturaleza violenta inherente a los y las colombianos —“violentos por naturaleza” o las ecuaciones perversas respecto a que el terror y pánico de los conflictos armados y las crisis humanitarias los provocan “demonios” —aludiendo a las teorías de los *dos demonios* que hizo carrera en América Latina o incluso de los *tres demonios* que desafortunadamente hace carrera actualmente en Colombia—pretendiendo “explicar” (sin éxito) que los conflictos letales son series de guerras entre “grupos” desvinculados de las dinámicas sociales realmente existentes.

Este nuevo clima de época en la hermenéutica de los procesos sociales en Colombia estuvo apañado por el desplazamiento desde el examen —casi obsesivo— de la guerra hacia su par dicotómico opuesto: la paz. Esta transición temática sería catalogada posteriormente como *pazología*⁸. En medio de estas emergencias académicas y la diversidad de sus diferentes elaboraciones intelectuales se evidenciarían, entonces giros temáticos en los abordajes que contrastarían claramente con la época inmediatamente anterior.

Justamente, otra de las enseñanzas que se derivan desde el informe de la CVHV es la particular insistencia por asumir una perspectiva crítica de los conflictos que motivaría una apertura para (re)pensar no solo las situaciones conflictivas, sino también sus salidas superadoras: los escenarios del *posconflicto*.

Resultaría insuficiente, entonces limitarse a describir y comprender el tipo de situaciones sociales vinculadas con el conflicto y explicarlas —cognoscitivamente hablando— en actos meramente contemplativos. La generación del conocimiento riguroso y sistemático tendría la obligación ético-académica de “iluminar” y *re-conocer* la complejidad de las dinámicas sociales y su calidad conflictiva inherente ofreciendo elementos teóricos y concretos que hicieran factible y viable su *transformación* efectiva.

La *transición* consciente hacia los escenarios de la paz si bien no podría eliminar las contradicciones sociales, pues son innatas a la sociedad actual (capitalista), en todo caso sí debían contribuir a la disolución de sus expresiones armadas letales a través de la canalización institucionalizada de las conflictividades y en torno a un proyecto crítico de lo real, es decir, mostrando alternativas en la construcción de la paz en los horizontes del *posconflicto*⁹.

8 Tal y como lo anota Víctor Manuel Moncayo (2011), la expresión *Pazología* no pretende recrear una apología ni una estigmatización frente a los estudios que vienen realizando contribuciones en los tópicos del conflicto armado en la perspectiva de la construcción de paz. Víctor Manuel Moncayo, “¿La llave de la paz está perdida?”, *Revista Izquierda* 10 (2011): 4-9; simplemente, recuerda la designación original de Jesús Antonio Bejarano cuando advertía una transición desde “la ‘violentología’ a la ‘pazología’”, es decir, de los análisis y descripciones sobre la realidad de la violencia a la articulación de propuestas socialmente válidas y viables que sean alternativas a la misma”, Jesús Antonio Bejarano citado por Luz Dary Ruíz Botero *et al.*, *Confianza en la humanidad. Iniciativas colectivas de construcción de paz en Medellín (1980-2016)* (Instituto Tecnológico Metropolitano, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, 2019), 22. Hoy, sectores de la academia refrendan las “ciencias de la pazología”.

9 El prefijo *post* no debe entenderse en un sentido cronológico (“después de”) ni en un sentido ontológico como una eliminación idealizada de la conflictividad social, sino como una disposición crítica y realista frente a la condición contradictoria de la sociedad capitalista hoy vigente.



Ricardo Jaramillo Díaz, *La Cultura de los Derechos Humanos y la Construcción de Sujetos Sociales*. Bogotá, ESAP, 2006, Libro



Miguel Ángel Afanador Ulloa, *Criminalidad y Derechos Humanos*. Bogotá, ESAP, 1995, Libro

Desde una mirada epistémica, se trataba de elevar la producción del pensamiento crítico práctico invitando a que la (re)generación de conocimientos y saberes estuviera dispuesta y vertida hacia los cambios y las transformaciones (macro)sociales. Más concretamente, ratificaba la necesidad de la reorganización y el rediseño de las acciones institucionales (v. gr. reestructuración del Estado, rediseño de las políticas públicas, etc.) bajo el entendido que una transición estable y duradera —es decir, “blindada” sociopolítica, socioeconómica y socioculturalmente, minimizando las probabilidades de reversiones en el futuro— desde un régimen de la guerra y el conflicto hacia otro régimen social distinto sustentado en la paz y el posconflicto precisaría una regeneración de las relaciones sociales, pero también paralelamente una renovación radical de sus expresiones políticas institucionalizadas¹⁰.

Sin embargo, la impronta específica inédita más significativa fruto del informe de la CHCV tiene que ver con la centralidad otorgada a la(s) víctima(s) y sus derechos en tanto ejes de la producción de conocimiento respecto al conflicto social y a la sociedad (colombiana) en general¹¹.

Este hecho eminentemente político tendría profundas implicaciones tanto de orden epistémico como ético y más que un giro epistémico significaría mejor una *ruptura* paradigmática.

Por un lado, porque instala una (cosmo)visión singular respecto a la interpretación de la totalidad social y sus dinámicas (lógicas y contradicciones) instaurando un lugar de enunciación imprescindible y un actor y en todo caso *el* sujeto social privilegiado “objeto” de conocimiento y reconocimiento. Tanto los focos analíticos como las voces discursivas obligarían en adelante a reivindicar permanentemente este énfasis. Por otro lado, porque más allá de las cuestiones formales (legales y jurídicas), poner a las víctimas y sus derechos en el centro de la cuestión interpela el pensamiento, el conocimiento y las praxis condicionándolas materialmente alrededor de una ética emancipadora: la afirmación de la paz en tanto afirmación de la Vida (en general) bajo un orden moral de preferencia que debe tener como punto de referencia *el sufrimiento* (y al mismo tiempo la liberación) *de los oprimidos*¹².

12 En esta perspectiva, están los aportes desde la *ética de la liberación*, ver: Enrique Dussel, *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión* (Editorial Trotta, 1998), las propuestas desde la teología de la liberación latinoamericana —o lo que Camilo Torres ¡en su paso por la ESAP! dejaría como legado del pensamiento práctico: repensar una *administración* no simplemente estatal o “pública”, sino *social*—, ver: Camilo Torres Restrepo, *et al.*, “Seminario de Administración Social”, 1961. Archivo Histórico Germán Guzmán Campos, Fondo Camilo Torres y curas rebeldes, B. Documentos Camilo Torres. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/entities/universidad%20del%20valle/e9c83e92-6609-408b-8108-ee509954fc46>; y la propia *pedagogía del oprimido* de P. Freire, ver: Paulo Freire, *Pedagogía del oprimido*, Segunda edición, trad. Jorge Mellado (Siglo Veintiuno editores, 2005); o el sentipensar de O. Fals Borda son referencias ineludibles, ver: Orlando Fals Borda, *Ciencia, compromiso y cambio social. Antología*, Nicolás Armando Herrera Farfán y Lorena López Guzmán (Compiladores) (El Colectivo—Lanzas y Letras—Extensión Libros, 2012).

- 10 Una de las ideas fuerza que se desprenderían del Informe de la CHCV en el campo del conocimiento y especialmente para la conciencia práctica es que para la construcción de paz sería inminente subvertir las estructuras y las configuraciones burocráticas y postburocráticas que se han consolidado en el régimen neoliberal: gobernanza y (nueva y postnueva) gestión públicas tanto en los niveles formal-abstracto como en lo concreto de sus funcionamientos, puesto que hacen parte del régimen de la guerra.
- 11 “esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y efectos, es parte fundamental de la satisfacción de los derechos de las víctimas y de la sociedad en general”. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), *Contribución al entendimiento ...*, 2.



Mario Madrid Malo Garizabal, *Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los Derechos Fundamentales*, Bogotá, ESAP, 1994, Libro

El diagrama anterior que convoca giros epistémicos y rupturas paradigmáticas no solo constituye un contexto de trasfondo o trastienda. Se convertiría en un *pre-texto* y más allá una fuerza inmaterial con resonancia —si se quiere: *re-inyectada* utilizando la noción de D. Bohm— dentro del proyecto intelectual y académico iniciado por la maestría en la ESAP desde 2016.

No resulta entonces una casualidad que esta oferta posgradual fuera bautizada: *Derechos humanos, gestión de la transición y posconflicto* combinando varios de los tópicos que si bien fueron exaltados por el informe de la CHCV son parte de un proceso social —y por qué no decirlo también: cultural; un *trayecto sociocultural*— contemporáneo “idiosincrático” (o acotado, epistemológicamente hablando) para Colombia. Bastaría simplemente contrastar mediante una exploración las conexiones estrechas y cruciales que suponen los giros de la complejidad, la multicausalidad, lo multidisciplinario o la misma ruptura que representa la centralidad adquirida por las víctimas y sus derechos *vis-a-vis* en el Plan de estudios académicos de la maestría para corroborar la impronta del programa plenamente identificada y sincronizada con la época de cambios y el cambio de época provocados durante el proceso de Paz en La Habana ilustrada con base en las *Contribuciones* (ver Tabla 11.1.).

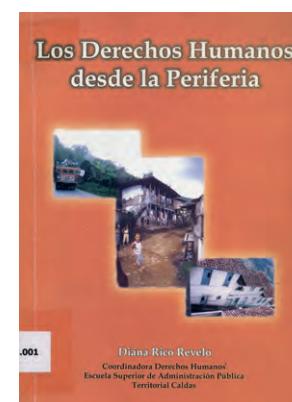
Más allá del informe de la CHCV sería preciso ahora subrayar otros aspectos que si bien podrían simplemente aparecer formalmente como contenidos curriculares son parte de los procesos educativos proyectados por la ESAP¹³.

En primer lugar, porque el diseño y la puesta en marcha para la formación e investigación en la ESAP tenían como principal reto conjugar dos campos de conocimiento científico que por su naturaleza son inevitablemente pluri-multi-disciplinarios —en el caso de los derechos humanos, un campo en constante apertura y por lo tanto en permanente consolidación epistémica—. El espacio liminar donde se intersectan la administración pública en clave de los derechos humanos y los derechos humanos desde una perspectiva de la administración pública resultaba un doble desafío multidisciplinar y desde todo punto de vista inédito. No solo se trataba de un problema estrictamente epistémico en la generación del conocimiento e investigación, sino también una apuesta operativa (v. gr. planta y perfiles de docentes e investigadores pertinentes, materiales bibliográficos).

La fórmula de la gestión (pública) de la transición hacia el posconflicto fue la apuesta (inicial) que permitiría crear *ex nihilo* un abigarramiento en los campos de estudio de los derechos humanos y la gestión de lo público. En este ejercicio, distintos tipos de reduccionismos podrían ser superados al tener que repensar el campo de la organización pública y las políticas públicas desde la clave humanitaria y el campo de los derechos humanos más allá de las cuestiones jurídico-legales haciendo transversales la pluralidad de miradas —asumiendo *logoi* plurales como dice R. Thom— y articulando un lugar de encuentros con los saberes de las demás ciencias sociales y humanas.



Nilce Ariza Barbosa, *Responsabilidades y Derechos Humanos para Vivir y Hacer Comunidad*, Tunja, ESAP Boyacá-Casanare, 2015, Libro



Diana Rico Revelo (Coordinadora), *Los Derechos Humanos Desde la Periferia*, Manizales, ESAP Caldas, 2004, Libro

13 Como lo describen: César Muñoz Vargas y Ailed Marcela Fajardo, “Memorias del Congreso internacional de investigaciones. Desarrollo institucional y gobernanza para la paz. Retos en el

postconflicto colombiano”, *Nova et Vetera*, n.º 26 (2017): 89-109, <https://doi.org/10.22431/25005103.398>.

Tabla 11.1. Perfiles del aspirante y egresado y Plan Curricular Maestría en Derechos Humanos, gestión de la transición y posconflicto

Perfil del aspirante	Perfil del egresado
El aspirante a magister en Derechos humanos, gestión de la transición y posconflicto de la Escuela Superior de Administración Pública, debe ser una persona que demuestre sensibilidad social, compromiso ético y vocación de servicio público o comunitario, que posea habilidades de análisis crítico, pensamiento reflexivo, que tenga disposición para investigar, diseñar y ejecutar proyectos enfocados a la construcción de la paz, la reconciliación y la transformación de conflictos, debe contar con valores éticos y sentimientos humanos profundos, compromiso con la equidad y la reparación de injusticias.	La maestría en Derechos humanos, gestión de la transición y posconflicto forma estudiantes con un dominio para gestionar desde la institucionalidad lo concerniente a la garantía y protección de los derechos humanos y los derechos de las víctimas en un contexto de transición y posconflicto. Cuando la persona se gradúa habrá desarrollado su capacidad de análisis con planeamientos críticos fundados sólidamente, de tal forma que le permitan integrar soluciones a los problemas que se le planteen en materia de derechos humanos y derechos de las víctimas; asimismo desarrollará el autoconocimiento en virtud de su constante adaptación a la realidad social, económica y cultural, consolidándose con ello la habilidad de desaprender lo aprendido, aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer, a investigar y diseñar creativamente programas y proyectos de acción para la solución de problemas, debidamente diagnosticados, planeados, organizados y controlados de tal forma que estén aptos para desarrollarse profesionalmente.
Plan de estudios	
I Semestre	II Semestre
Concepciones y transformaciones del Estado. Teorías y enfoques de los derechos humanos. Sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Derecho Internacional Humanitario y desafíos de los conflictos armados contemporáneos.	Nuevos escenarios, institucionalidades y sujetos sociales para la gestión de lo público. Gestión organizacional en derechos humanos. Políticas de inclusión y gestión de la transición.
III Semestre	IV Semestre
Desafíos de la transición y del posconflicto. Acción humanitaria y derechos de las víctimas. Teorías y gestión para la resolución de los conflictos. Educación en derechos humanos. Sistematización y diálogo de experiencias relacionadas con el conflicto armado.	Justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición. Acción humanitaria y derechos de las víctimas. Teorías y gestión para la resolución de los conflictos. Educación en derechos humanos. Sistematización y diálogo de experiencias relacionadas con el conflicto armado.

Fuente: ESAP, *Maestría en Derechos Humanos, gestión de la transición y el posconflicto*. Información tomada de: <https://www.esap.edu.co/esap/organigrama/subdireccion-academica-nacional/facultad-de-posgrado/maestria-derechos-humanos-gestion-de-la-transicion-y-posconflicto/>

De hecho, este era uno de los vacíos —hasta ese momento no resuelto— que palpablemente mostraba el informe de la CHCV. A pesar de haber aproximado un diagnóstico integral (multidisciplinar) y una interpretación compleja (multicausal) sobre el conflicto social armado en Colombia, la dimensión público-administrativa y el análisis organizacional institucional en la clave de derechos humanos permanecían como un déficit. Si bien

el rol de la administración pública colombiana dentro de la evolución y persistencia del conflicto armado en los procesos de violencia y victimización y revictimización no estaba contemplado con este grado de especificidad dentro de los mandatos específicos del Informe encargados a la Comisión, ello no eximiría la inminente necesidad de repensar el asunto bajo esta singular combinatoria. Este reto fue asumido por la ESAP.

Este énfasis permitiría “(re)abrir” (y potenciar) varios frentes de reflexión sobre la administración pública en Colombia y en simultáneo ir más allá de una concepción de los derechos humanos concebidos en sus dimensiones individualizantes e individualistas —de hecho, mercantilizadas¹⁴—, puesto que la dimensión organizacional supone no sólo una necesidad “técnica” —sea en el sentido jurídico o tecnocrático—, sino una mediación social y ética dentro de la producción y la reproducción de las acciones institucionales. Estos elementos en adelante serían claves para renovar las perspectivas de la construcción de paz desde una mirada ajustada a las expectativas del posacuerdo y especialmente del posconflicto¹⁵.

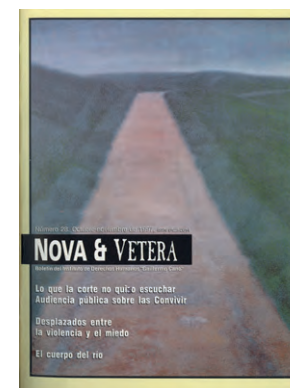
En segundo lugar, porque la maestría potenciaría espacios de interacción incorporando formalmente no solo metodologías novedosas para recrear los campos de conocimiento desde la gestión de lo público y los derechos humanos, sino también animando el concurso de sus propios sujetos y actores y especialmente sus vías-voces —en lo que antes se ha denominado una epistemología pedagógica *desde y con* las víctimas—. Aquí deben resaltarse, por un lado, el diseño operativo respecto a los perfiles “de entrada” al promover *becas* (y beneficios) para alcaldes, concejales, personeros, juntas de acción local y organismos de acción comunal, pero dirigida

especialmente hacia la *población vulnerable*: las minorías étnicas: indígenas, negritudes, afrodescendientes, palenqueros, raizales, comunidad rom y las víctimas del conflicto armado y los desmovilizados. Por otro lado, este aspecto también tendría novedades en un sentido epistémico tanto curricular como en las mismas prácticas académicas. La puesta en práctica de metodologías para la investigación y la generación de conocimientos, tales como la sistematización de experiencias o los protocolos de intervención además de la indagación a través de los estudios de caso han permitido el *reconocimiento* de aquellas situaciones donde la relación entre la gestión de lo público y los derechos humanos sea descubierta en ámbitos y latitudes por veces insospechadas. Gracias a una sensibilidad específica y especial, estos caminos hacia el conocimiento han posibilitado sobre todo visibilizar las voces de los sujetos mismos involucrados en la preocupación constante por las víctimas y la (re)victimización.

Proyecciones

Profundizar las invenciones socio-pedagógicas para continuar potenciando la conjugación y encuentro entre la administración pública y los derechos humanos en el futuro hace necesario no solo consignar y consolidar los giros epistémicos, sino —más importante aún— provocar y profundizar nuevas rupturas paradigmáticas.

Distintos desafíos hoy vigentes y latentes al nivel del conocimiento y del reconocimiento de las realidades interpelan ambos campos científicos y pueden ser asumidos a partir de distintas líneas programáticas —aún preliminares— en el plano epistemológico:



Revista Nova et Vetera, Núm. 28, 1997

¹⁴ Ver: Jessica Whyte, *The morals of the market. Human rights and the rise of Neoliberalism* (Verso, 2019).

¹⁵ Ver las producciones de la Escuela en ese sentido: Jhon Edier Jaramillo Ferro (Editor), *Derechos humanos y administración pública en Colombia: resultados de investigación en clave de desarrollo* (Escuela Superior de Administración Pública, 2023); José Francisco Puello-Socarrás *et al.* (Editores), *Pasado y presente de la administración pública. Volumen 3: Derechos humanos y Administración pública: Los avatares del posacuerdo en Colombia*, Vademécum de la Administración Pública 3 (Escuela Superior de Administración Pública, 2025).



Adrian Alexander Zeballosf-Cuathin, *Tipologías y rasgos del constitucionalismo latinoamericano en perspectiva de los Derechos Humanos*. Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2023, Libro

1. Ampliar y diversificar las concepciones sobre los derechos humanos desde miradas colectivas y comunitarias, transculturales y transmodernas para superar, por ejemplo, los enfoques de la seguridad personal y los énfasis legalistas y economicistas, al final, individualistas y mercantilizados de los derechos. El paradigma ético de la reafirmación de la vida (en cualquiera de sus formas) permitiría la irrupción y cualificación al nivel del conocimiento de miradas sistémicas asegurando aproximaciones cada vez más complejas dirigidas al *reconocimiento* y *reacción* frente a los problemas más urgentes que hoy por hoy afrontamos no solo como civilización y humanidad, sino que involucran al metabolismo socio-natural (v. gr. crisis civilizacional en todas sus expresiones: crisis ecológica, social, económica, etc.). Una (crítica a la) economía política de la paz es una alternativa viable y factible.
2. Superar la visión neoliberal de la gestión *managerial* en cualquiera de sus versiones: gestión pública, nueva gestión pública, posnueva gestión pública, valor público, innovación pública, gobernanza pública, etc., para transitar hacia formatos plenamente desmercantilizados que potencien lógicas de derechos y no de mercado¹⁶. Recobrar, entonces la dimensión de la administración *societal*¹⁷ es una oportunidad para transitar simultáneamente hacia los paradigmas emergentes del *cuidado de lo común*. Estos horizontes sintonizan la organización de la sociedad desde visiones relacionales más amplias, diversificadas y diversas tanto en sus dimensiones como en sus determinaciones más allá de la dicotomía público o privado o de las fórmulas público-privadas que evidencian ser no solo anacrónicas, sino inconvenientes para afrontar los desafíos del siglo XXI.
3. Intensificar las perspectivas anticoloniales como una forma de potenciar no solo la formación, sino también la investigación sobre las diferentes comprensiones de la organización social y los derechos humanos¹⁸. Aún subsisten obstáculos epistémicos respecto a los reduccionismos euro-heleno-antropo-céntricos que impiden reformular horizontes de la unidad-en-la-diversidad de las experiencias en materia de la protección, la prevención y el resarcimiento de los derechos de las comunidades, de la naturaleza, etc. En el mismo sentido, la articulación de las perspectivas de género y feministas prueban ser un antídoto para (re) pensar las opresiones vigentes (v. gr. patriarcales) y los dispositivos de explotación y dominación hoy exacerbados evitando los reduccionismos epistemológicos más habituales. La pedagogía en derechos humanos debe seguir respaldando la centralidad concreta y epistémica alrededor de las víctimas (sistémicas) y con ello robustecer una ética para la liberación y el horizonte de conocimiento e investigación teniendo como punto de referencia a los oprimidos.
4. Potenciar la construcción de teoría. Aunque las novedades metodológicas para la construcción y reconstrucción de los conocimientos en la gestión de lo público y los derechos humanos prueban ser útiles y versátiles, especialmente a la hora de provocar el reconocimiento de situaciones problemáticas y estimular soluciones en términos

¹⁶ Ver: José Francisco Puello-Socarás, “¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz? Reflexiones sobre ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final”, en *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*, Jairo Estrada Álvarez (Coordinador) (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019).

¹⁷ Torres Restrepo, *et al.*, “Seminario de ...”.

¹⁸ Ver: Maria Ceci Misoczky, “Paulo Freire e Amílcar Cabral: pedagogos do anticolonialismo”, *Revista Eletrônica de Administração* 28, n.º 3 (2022): 546-661.

de acciones institucionales en clave organizacional y de las políticas y medidas públicas, es preciso introducir los estudios y los análisis comparados para consolidar la construcción de teoría. Sin que ello vaya en detrimento de una profundización de las sistematizaciones de experiencias, los protocolos de intervención y los estudios de caso, de hecho, con base en ellas, la dimensión comparada fortalecería

el campo liminar tanto en el sentido gnoseológico del conocimiento como desde la puesta en marcha de las recomendaciones de política en torno a diagnósticos y prognosis más amplios y basados en bases empíricas-históricas robustas. Este aspecto es crucial y debe complementarse con una política interna de divulgación permanente y estratégica de los resultados de investigación.



Jhon Edier Jaramillo Ferro (Editor), *Derechos Humanos y Administración Pública*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2023, Libro

Bibliografía

- Cazenave, Michel. “Prefacio. La razón de las imágenes”. En *Mitos y sociedades. Introducción a la mitología*, de Gilbert Durand, traducido por Sylvie Nante. Biblos, 2003.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia. *Colombia: violencia y democracia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, 1987.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Imprenta Nacional, 2015. https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf
- Dussel, Enrique. *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*. Editorial Trotta, 1998.
- Fals Borda, Orlando. *Ciencia, compromiso y cambio social. Antología*. Nicolás Armando Herrera Farfán y Lorena López Guzmán (Compiladores). El Colectivo—Lanzas y Letras—Extensión Libros, 2012.
- Freire, Paulo. *Pedagogía del oprimido*. Segunda edición. Traducido por Jorge Mellado. Siglo Veintiuno editores, 2005.
- Guadarrama González, Pablo. *Para qué sirve la epistemología. A un investigador y un profesor*. Editorial Magisterio, 2018.
- Jaramillo Ferro, Jhon Edier. (Editor). *Derechos humanos y administración pública en Colombia: resultados de investigación en clave de desarrollo*. Escuela Superior de Administración Pública, 2023.
- Misoczky, Maria Ceci. “Paulo Freire e Amílcar Cabral: pedagogos do anticolonialismo”. *Revista Eletrônica de Administração* 28, n.º 3 (2022): 646-661. <https://www.redalyc.org/journal/4011/401173712006/401173712006.pdf>
- Moncayo, Víctor Manuel. “¿La llave de la paz está perdida?” *Revista Izquierda* 10 (2011): 4-9.
- Muñoz Vargas, César y Ailed Marcela Fajardo. “Memorias del Congreso internacional de investigaciones. Desarrollo institucional y gobernanza para la paz. Retos en el postconflicto colombiano”. *Nova et Vetera*, n.º 26 (2017): 89-109. <https://doi.org/10.22431/25005103.398>
- Puello-Socarrás, José Francisco. “¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz? Reflexiones sobre ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final”. En *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la*

- perfidia y la potencia transformadora*, Jairo Estrada Álvarez (Coordinador). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019.
- Puello-Socarrás, José Francisco. “Seguimientos antitécnicos y monitoreos inocuos en la implementación del Acuerdo final de paz en Colombia. El caso de la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc y sus informes desde el año 2017”. En *Cátedra para la paz: Ideas y debates para una educación pública transformadora*, Diego Andrés Guevara Fletcher y José Francisco Puello-Socarrás (Editores). Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Puello-Socarrás, José Francisco, Yolanda Rodríguez Rincón y Jesús María Molina Giraldo (Editores). *Pasado y presente de la administración pública. Volumen 3: Derechos humanos y Administración pública: Los avatares del posacuerdo en Colombia*. Vademécum de la Administración Pública 3. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Ruíz Botero, Luz Dary, Esperanza Milena Torres Madroñero, Jorge Diego Sierra Arroyave, María Alejandra Botero Botero, Katerina Zapata y Ximena Quintero Saavedra. *Confiando en la humanidad. Iniciativas colectivas de construcción de paz en Medellín (1980-2016)*. Instituto Tecnológico Metropolitano, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, 2019.
- Torres Restrepo, Camilo, Arne Bjornberg y Orlando Fals Borda. “Seminario de Administración social”, 1961. Archivo Histórico Germán Guzmán Campos, Fondo Camilo Torres y curas rebeldes, B. Documentos Camilo Torres. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/entities/universidad%20del%20valle/e9c83e92-6609-408b-8108-ee509954fc46>.
- Varshney, Ashutosh. “Postmodernism, Civic Engagement, and Ethnic Conflict: A Passage to India”. *Comparative Politics* 30, n°. 1 (1997): 1-20. <https://doi.org/10.2307/422190>
- Whyte, Jessica. *The morals of the market. Human rights and the rise of Neoliberalism*. Verso, 2019.

Una aproximación al estudio de las relaciones internacionales en la ESAP en sus 66 años de existencia¹

ELSY LUZ BARRERA²

La temática internacional ha sido abordada en la investigación desde los inicios de la ESAP por parte de sus estudiantes y docentes³, sin embargo, esto no ha significado una línea de continuo desarrollo, sino más bien, un carácter fragmentado y muchas veces coyuntural. Por su parte, la enseñanza de las relaciones internacionales en los planes de estudio que ha ofrecido la ESAP en los distintos programas de pregrado o de postgrado ha estado presente desde su origen, pero su presencia ha sido variable, fragmentada y cambiante debido a las decisiones que se han tomado en las actualizaciones o cambios de éstos, así como de aquellos presentados en el orden mundial, los cuales terminan impactando la formación del administrador público. Dicho

esto, es propósito del presente ensayo dar cuenta de dichas circunstancias, su evolución, sus apuestas y posibles perspectivas.

Enseñanza e investigación de las relaciones internacionales en la ESAP y el país

Al revisar la información sobre la evolución de este tema en la ESAP se encuentra que durante su periodo de creación (1958-1962) se propuso por Mario W. Vieira da Cunha, experto de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la

¹ Agradezco al profesor Iván Marín director de este proyecto por haberme invitado a ser parte de este y a Andrés Felipe Castillo por la búsqueda de información y datos para la realización de esta aproximación.

² Profesora de carrera ESAP – Sede Central
Doctora en Derecho

³ Los primeros aportes rastreados en esta materia son: Leopoldo Borda Roldán, “Cultura y desarrollo en Asia Oriental”, *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963); Leopoldo Borda Roldán, “La administración en Asia Oriental”, *Administración & Desarrollo*, n.º 4 (1964); Guillermo Nannetti Concha, “Kennedy o el dinamismo de la libertad”, *Administración & Desarrollo*, n. 4 (1964); Agustín Rodríguez Garavito, “Un símbolo: John F. Kennedy–Mártir de la Libertad”, *Administración & Desarrollo*, n.º 4 (1964).



Alberto Mendoza Morales, et al.
Las Fronteras Colombianas ponencias seminario, Bogotá, ESAP, 1999, Libro

necesidad de contar en la ESAP con cuatro institutos de educación superior, que, a través de sus planes de estudio, formara al personal técnico para atender la administración pública. Esos institutos estarían dedicados a la administración general, la planeación gubernamental, las ciencias políticas y administrativas y los estudios internacionales. Los aspirantes, de acuerdo con Vieira da Cunha, podrían encontrarse entre los jóvenes que no lograban ingresar a la universidad⁴.

De acuerdo con el plan de Vieira da Cunha, una vez superado el primer ciclo básico de formación, los estudiantes escogían en que instituto seguirían su formación profesional. En el caso del Instituto de Estudios Internacionales este,

estaba dirigido a formar los empleados públicos de la Cancillería, cuyas virtudes y desarrollo profesional presentaban unas particularidades que los distinguían de los empleados de las otras funciones públicas. Este Instituto también estaba compuesto de dos ciclos, el primero para aquellos que ocuparían los puestos de “tercero a segundo y primer secretarios” mientras que el segundo ciclo estaba dirigido a “consejero, ministro y ministro plenipotenciario”. Finalmente, este Instituto tenía, además un ciclo con seminarios de investigación, al cual debían asistir los más altos funcionarios nacionales “inclusive —aclara el asesor— los embajadores, aunque no sea para llenar condiciones de ascenso en la carrera”⁵.

- 4 De acuerdo con el experto brasilero, existían cerca de 9.000 personas que no aseguraban un cupo en las universidades del país, según las estadísticas nacionales de 1960. Mario W. Vieira da Cunha, *Informes presentados por Mario W. Vieira Da-Cunha. Experto de Naciones Unidas 1960* (Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1961), 272.
- 5 Edgar González Salas y Saidiza, Oscar David, *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia. La Escuela*

El Decreto extraordinario No. 350 de febrero de 1960⁶, definió a la ESAP como un centro de educación a nivel universitario, directamente subordinado a la Presidencia de la República, que tendría como propósito adiestrar a los empleados públicos nacionales en servicio, así como formar a los candidatos para los empleos públicos y que además de la actividad docente, debería dedicarse a estudios e investigaciones. Posteriormente el Decreto No 1732 de 1960⁷, que reglamentó la carrera administrativa, creó el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales (ICEI), como uno de los institutos especializados de la ESAP, teniendo como objetivo promover la enseñanza, la investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a las relaciones internacionales. Sería dirigido por un decano proveniente de la Cancillería con el propósito de desarrollar la carrera diplomática. Años después, en 1968, el ICEI pasó a ser una de las dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Decreto 2017 de 1968⁸, hasta marzo de 1990 con la expedición de la Ley 33⁹ que crea la Academia Diplomática, en sustitución del ICEI, dando una nueva orientación a los

Superior de Administración Pública y su contexto (Escuela Superior de Administración Pública, 2018), 78.

- 6 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 350 del 12 de febrero de 1960, “Por el cual se organiza la Escuela Superior de Administración Pública”, *Diario Oficial* n.º 30.166, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1796412>
- 7 Presidencia de la República de Colombia, Decreto-Ley 1732 del 18 de julio de 1960, “Sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa”, *Diario Oficial* n.º 30.300, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1340370>
- 8 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 2017 de 17 de julio de 1968, “Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores”, *Diario Oficial* n.º 33.568, https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_2017_1968.htm#59
- 9 Congreso de la República de Colombia, Ley 33 del 16 de marzo de 1990, “Por medio de la cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones”,

programas de formación diplomática, investigación y capacitación de los funcionarios del Ministerio. En 1992 pasará a ser una dependencia directa del despacho del Ministro y adoptará el nombre de “Academia Diplomática de San Carlos”.

En la actualidad recibe el nombre de Academia Diplomática “Augusto Ramírez Ocampo” entre sus funciones promueve y ejecuta programas de intercambio y cooperación académica con instituciones de educación superior del país o del exterior, una de ellas es el Acuerdo de Cooperación entre Colombia y Francia a través del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED) que ofrece la maestría en “Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos”, que desarrolla investigaciones, programa y ejecuta el Curso de Capacitación Diplomática y realiza el concurso de ingreso a la Carrera Diplomática, entre otras funciones¹⁰.

Una vez que la ESAP logra dar sus primeros pasos con su creación, se inicia la planeación de los estudios en ciencias políticas y administrativas, con un importante componente en temas internacionales en el que se da prelación a los estudios en derecho internacional, asuntos consulares y sobre organizaciones internacionales. Para dicho momento se carecía en el país de suficientes instituciones de educación superior dedicadas al estudio de las relaciones internacionales, siendo la ESAP uno de sus principales iniciadores y referentes¹¹.

Diario Oficial n.º 39.242, <https://www.funcionpublica.gov.co/eval/gestornormativo/norma.php?i=69555>

¹⁰ Ver: “Historia | Academia Diplomática”, Cancillería, s.f., <https://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/about>.

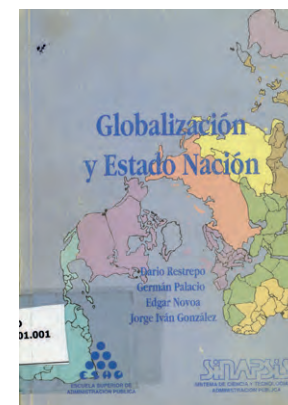
¹¹ Vieira da Cunha, *Informes presentados ...* Ver especialmente el Informe número 25; René Alonso Guerra Molina *et al.*,

En el caso de los programas de estudio de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas (hoy Facultad de Pregrados) se incorporan las relaciones internacionales en las áreas de fundamentación sociopolítica y económica, como parte integral de la formación interdisciplinaria del administrador público hasta el presente, sin descartar que en un futuro se puedan tener nuevamente, estudios específicos en un pregrado o postgrado en Gobierno, Fronteras y Relaciones Internacionales. Así mismo, aparecen algunos temas internacionales muy específicas – globalización, gobernabilidad y políticas públicas en América Latina, contexto global mundial y DIH –, en los programas de estudio de las especializaciones, maestrías en Administración Pública, y en la maestría en Derechos Humanos, gestión de la transición y posconflicto.

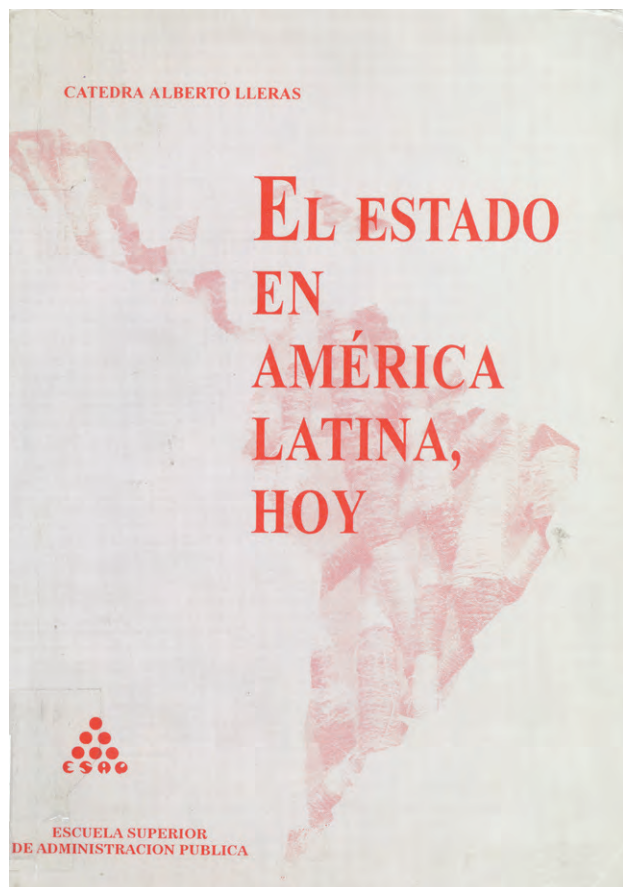
Durante los años setenta y ochenta se da un gran énfasis al estudio y análisis de la administración pública, ocupando América Latina un lugar destacado en los planes de estudio, como en los artículos publicados en la revista *Administración & Desarrollo*¹²;

“Institucionalización de las relaciones internacionales en Colombia: aproximación a la consolidación de la disciplina”, *OASIS*, n.º 33 (2020): 102, <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.07>.

¹² Ver por ejemplo: Patricio Millan, “La investigación de las Relaciones de Intercambio de América Latina”, *Administración & Desarrollo*, n.º 12 (1972); Andrés Caso, “El papel del Administrador Público en la Integración Latinoamericana”, *Administración & Desarrollo*, n.º 13 (1973); Josué D. Fernández H., “Coordinación y programación latinoamericana de los cursos de perfeccionamiento en la Ciencia de la Administración Pública”, *Administración & Desarrollo*, n.º 13 (1973); Enrique Viloria, “Administración Pública y empresa multinacional en el Marco de la Integración Latinoamericana”, *Administración & Desarrollo*, n.º 13 (1973); Hernán Peñaloza Castro, “Evolución de la Administración Pública en América Latina en los últimos veinte años. Experiencias y lecciones”, *Administración & Desarrollo*, n.º 14 (1974); Hernando Roa Suárez, “Pensamos en América Latina”, *Administración &*



Dario Restrepo, Germán Palacio, et al. *Globalización y Estado Nación*, Bogotá, ESAP, 1996, Libro



Ana María Sallenave (Compiladora), *El Estado en América Latina, hoy*. Bogotá, ESAP, 1998, Cátedra Alberto Lleras Camargo, Memorias

así mismo se da una fluida visita a la ESAP de expertos internacionales desde distintas latitudes y ópticas que asisten a la realización de seminarios y cursos internacionales sobre el Estado en América Latina y el desarrollo de la administración pública, entre otras temáticas. De igual manera, durante esta década la institución celebra convenios de cooperación técnica con gobiernos y organismos internacionales, se recuerda el otorgamiento de becas en el Instituto Internacional de Administración Pública de París (IIAP) y el envío de cooperantes franceses en áreas de administración pública y estudios políticos. A partir de 1978 la ESAP firma convenios de cooperación técnica con gobiernos y organismos que han ido variando acorde a un mayor o menor impulso de estos o a situaciones administrativas que llevan a su finalización¹³.

La ESAP y la cooperación internacional

Una institución que visita con frecuencia la ESAP, es el Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo – CLAD, organismo público internacional que por iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela, fue creado en 1972 por recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con sede en Caracas, con el fin de promover la modernización, reforma del Estado y profesionalización de la administración pública, como factor estratégico para el desarrollo económico y social en Iberoamérica¹⁴. En la actualidad realiza estudios, publicaciones y promueve la cooperación técnica en la modernización del Estado y entre sus intereses se enfoca en la innovación pública, la inteligencia artificial y la capacitación de funcionarios. Colombia participa en el Consejo Directivo del CLAD por intermedio de la ESAP y del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) apoyando investigaciones, publicaciones, cursos especializados y anualmente el Congreso Internacional de Reforma del Estado y la Administración Pública, en que participan con regularidad docentes e

Desarrollo, n.º 14 (1974); Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “Algunos problemas en la evolución y reforma de la Administración Pública en América Latina”, *Administración & Desarrollo*, n.º 18 (1979).

¹³ Un recorrido más preciso sobre el proceso de cooperación internacional en la ESAP en: Diego Younes Moreno, *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano: Apuntes para la historia de la ESAP*, Tercera edición (Escuela Superior de Administración Pública, 2023), 217.

¹⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “CLAD | Quiénes somos”, s.f., <https://clad.org/about>.

investigadores de la ESAP; recientemente publicó la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública.

Además de dichos procesos de cooperación internacional el profesor y ex-director nacional Julio Roballo hace referencia a aquellos realizados con la Fundación Friedrich Newman y el entonces Gobierno de la Alemania Federal,

para la capacitación de promotores de desarrollo rural. No obstante, esta cooperación, que se prolongó durante varios años, se extendió a muchos aspectos de la vida institucional y administrativa, como evidencia una enumeración libre de los documentos que con su apoyo llegaron a ver la luz: Ecología. Suelos del trópico; Elecciones de 1978 en Colombia; Bases programáticas de política municipal (1977); Clientelismo; Democracia y sociedad civil; El Grupo Andino y sus relaciones con la Comunidad Europea; Guía legal de los derechos de la mujer (1989); Indigenismo (1978); Integración andina (1978); Inversión pública (1988); Los medios de comunicación al servicio de los derechos humanos y el desarrollo (1987); Pobreza absoluta, cinco programas bandera: Críticas y expectativas, el modelo de desarrollo (1987); La reforestación en Colombia (1976)¹⁵.

De acuerdo con Roballo la cooperación y colaboración con el Gobierno alemán, apareció desde la creación misma de la Escuela, manteniéndose hasta finales de la década de los ochenta, que respondía según el exdirector a que,

Esta relación da buena cuenta de los temas muy diversos que interesaron a esta exitosa y fértil experiencia de acompañamiento alemán a la estructuración de políticas públicas, a la proyección de los elementos para construirlas, o simplemente para visibilizar temas, que, a poco de andar, tomarían en la Constitución de 1991 todo el escenario de las preocupaciones sociales y de las instituciones públicas¹⁶.

De igual forma, la cooperación alemana ha estado presente en el análisis y acompañamiento de los principales cambios institucionales del país (descentralización, Asamblea Nacional Constituyente, creación de la Federación Colombiana de Municipios, Constitución 1991, Justicia y Paz) a través de la Agencia de Cooperación Técnica GIZ (antes la GTZ) y del acompañamiento

¹⁵ Julio Roballo Lozano, “Relaciones del Estado colombiano con Alemania: doscientos años de amistad y cooperación”, en *200 años de la presencia alemana en Colombia*, ed. Juan Esteban Constaín (Editorial Universidad del Rosario, Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia, 2012), 16.

¹⁶ Roballo Lozano, “Relaciones del Estado...”, 16.



ESAP, *Análisis de la Legislación Internacional y la Normatividad de Integración y Desarrollo Fronterizo de los Países Colombia y Perú*, Bogotá, ESAP, 2008, Libro

a fundaciones como Ebert-Stiftung, Fescol, el Instituto Colombo-Alemán CAPAZ¹⁷, entre otras.

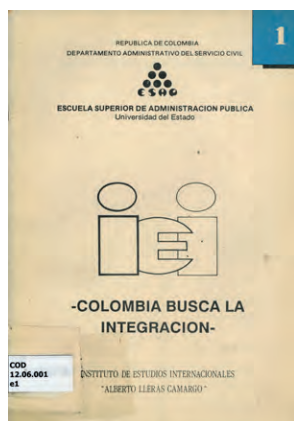
Más recientemente, en 2019, la ESAP publicó junto a la Fundación Konrad Adenauer (KAS) el libro *La crisis venezolana problemas y desafíos*¹⁸ que estuvo bajo la edición de Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring con el fin de reflexionar y generar insumos académicos, técnicos e investigativos que permitan contribuir a la comprensión de los problemas que la crisis venezolana acarrea tanto para Colombia como para la región latinoamericana en particular sobre los desafíos relacionados con la capacidad institucional que enfrenta Colombia en su relación bilateral, la migración y la seguridad en la frontera. Y en el último Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública CIIAP, en 2025, el Instituto Colombo-Alemán CAPAZ organizó el panel *Gobernanza, paz y seguridad: retos de la administración pública en Colombia*, demostrando la vigencia y fortalecimiento de las redes construidas por la ESAP a lo largo de las décadas.

Entre los diferentes convenios realizados con gobiernos y organismos extranjeros, el profesor Diego Younes indica, para temas académicos, la presencia a comienzos de este siglo de NUFFIC (Universidad Libre de Amsterdam y Universidad de Barcelona); el proyecto CEDIM con la Unión Europea para el manejo de la información municipal y la organización de las bibliotecas en las

diferentes sedes territoriales; con la Universidad de Georgetown (Programa [Colombia-EE.UU.](#)), así como la relación entre la Escuela de Alto Gobierno y la Academia Diplomática; el convenio con la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo (CIVIS). De igual forma, las visitas del profesor Omar Guerrero, entre otros expertos en administración pública iberoamericana, provenientes de México, Chile, Argentina, España, Venezuela y Ecuador marcaron una hoja de ruta en los procesos de cooperación internacional¹⁹. En los últimos años, esta función se ha centralizado en la Oficina de Internacionalización, desde la cual se gestionan estudios y visitas de docentes y estudiantes a España, Holanda, China, Francia, Brasil, Alemania, E.E.U.U. para citar algunos países, sin olvidar la participación de directivos y funcionarios en diferentes conferencias, simposios o en la celebración de convenios.

La corta existencia del Instituto de Estudios Internacionales “Alberto Lleras Camargo” y el programa de investigación sobre el Sistema Interamericano y la coyuntura internacional

Cuando se crea la ESAP, Virgilio Barco Vargas se desempeñaba como ministro de Obras Públicas en el segundo mandato del presidente Alberto



Instituto de Estudios Internacionales
Alberto Lleras Camargo, *Colombia busca la Integración*, Bogotá, ESAP, 1992, Cartilla

17 CAPAZ trabaja desde el año 2016-2017 a raíz del Acuerdo de Paz en investigación aplicada y capacitación promoviendo el diálogo, la justicia transicional y la formación en construcción de paz. Articula más de 20 instituciones de educación superior y centros de investigación para analizar el posconflicto.

18 Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, eds., *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (Escuela Superior de Administración Pública, Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2019).

19 Younes Moreno, *La ESAP ...*, 213-17.

Lleras Camargo, ya en su primer Gobierno éste había sido secretario general y ministro encargado del Ministerio de Comunicaciones, y treinta años más tarde, sería el presidente de Colombia, en otro periodo crítico de la historia del siglo veinte, 1986 a 1990. Entre varios asuntos que Barco debe atender, además del proceso de descentralización o la búsqueda de estabilidad institucional ante las amenazas terroristas del narcotráfico, retoma la idea de crear un Instituto de investigación sobre Estudios Internacionales en la ESAP, el cual llevaría el nombre de quien fuera secretario general de la OEA y defensor del Sistema Interamericano, el expresidente Lleras Camargo.

Los estudios internacionales desarrollados en la ESAP han tenido dos momentos de particular importancia, el primero en 1960, con la creación y desarrollo del Instituto Colombiano de Estudios Internacionales (ICEI), del cual se habló líneas arriba; y el segundo, el cual comienza una vez se sanciona el Decreto 674 de 1987²⁰, en el que se crea el IEI con el fin de ejecutar programas para el estudio del Sistema Interamericano en concordancia con el acuerdo suscrito entre el Gobierno nacional, la ESAP y el Centro de Estudios Superiores de las Américas a finales de 1986 para establecer el IEI²¹. A través del mismo tiempo, se crea el Instituto de Derechos Humanos “Guillermo Cano” dedicado al estudio, análisis y difusión de este tema en Colombia del cual se tendrán varias publicaciones y

la revista *Nova et Vetera*, especializada en el tema tendrá un gran reconocimiento a nivel nacional e internacional.

Al asumir la dirección del IEI el profesor de la ESAP Hernán Vásquez Rocha en 1992 centra el plan de desarrollo en tres actividades: el manejo administrativo, el análisis del sistema interamericano, centrado en América Latina y el análisis de la coyuntura internacional. Todo ello se realiza a través de relaciones públicas con académicos y expertos, un programa de investigación para comprender el sistema interamericano en los años noventa, el desarrollo de materiales de divulgación y publicaciones, cursos de extensión y seminarios realizados por un equipo de trabajo dedicado al análisis de las relaciones interamericanas y la coyuntura internacional.

La política de investigación definida por la Subdirección de Investigación en Administración Pública SINAP, en 1992, diseña entre otros el Plan de Gestión en Investigación que va a contar con tres programas: Democracia; Modernización del Estado y Gobernabilidad; y Relaciones Internacionales, coordinado por el IEI. Con este plan de Gestión se propuso “abordar de manera integral y comprehensiva el análisis de las características y cambios del Estado y de la sociedad que determinan sus relaciones actuales y el reacomodamiento de ellas hacia el futuro”²².

El propósito del programa de Investigación en Relaciones Internacionales en su momento fue “Identificar y analizar la influencia que ejercen

20 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 674 del 13 de abril de 1987, “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 07 de 1987, expedido por el Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP0151.”, *Diario Oficial* n°. 37.849, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1144797>

21 Escuela Superior de Administración Pública, *Instituto de Estudios Internacionales “Alberto Lleras Camargo”* (Escuela Superior de Administración Pública, 1992), 2.

22 Sistema de Ciencia y Tecnología en Administración Pública, SINAPSIS, *El Plan de Gestión de Investigación en Administración Pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 1992).



Octavio Barbosa, *Globalización y Desmedro de la Soberanía de los Estados Periféricos*, Bogotá, ESAP, 2008, Libro



Revista Conexión, Núm. 7, 2022

los cambios del sistema internacional en las relaciones que se dan entre los diferentes actores que en la coyuntura internacional de los años ochenta-noventa participan en la adopción de políticas y mecanismos para abordar los problemas económicos, sociales y diplomáticos de América Latina, así como generar propuestas alternativas o complementarios de inserción del continente en el escenario mundial²³, para dar cuenta de ello se optó por el enfoque histórico-estructural que con un análisis integrado permite comprender los procesos que involucran a los actores que participan en el sistema de relaciones interamericanas. Los resultados de las diferentes fases y partes del programa estuvieron orientados a presentar un análisis del papel que Colombia asume en los foros de concertación política, integración y cooperación, así como a proponer alternativas para la actuación de Colombia en los foros interamericanos.

La estrategia de trabajo propuesta por su director permitió realizar seminarios, publicaciones, boletines de coyuntura internacional y cursos de extensión dirigidos a la comunidad académica, tanto interna a la institución como externa. Espacios en los cuales se fueron socializando los resultados del programa de Investigación, contaron a su vez con un desarrollo de materiales de divulgación y publicación como lo fueron *Colombia busca la Integración*²⁴, *El Sistema Interamericano*²⁵

y *Descifrando lo Interamericano*²⁶, entre otros. En el marco de las diferentes actividades se contó con la presencia de académicos dedicados al estudio de las relaciones internacionales en el país, entre ellos estuvieron, Pierre Gilhodes, académico francés, director del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED), de la Cancillería (en esta etapa), Martha Ardila, Juan Gabriel Tokatlian y Guillermo Fernández de Soto, entre otros.

Los institutos “Alberto Lleras Camargo” y “Guillermo Cano” existieron hasta la reforma a la estructura orgánica de la ESAP del año 1995 (Decreto 244)²⁷. En adelante la administración y gestión de los asuntos internacionales estará a cargo de la Oficina de Relaciones Internacionales adscrita a la Dirección Nacional tras su última reforma (Decreto 164 de 2021)²⁸.

El proceso de internacionalización de la ESAP desde los noventa está marcado por el proceso social, político, económico y administrativo de la Constitución Política de 1991, en la adecuación y modernización del Estado, los derechos fundamentales, la integración latinoamericana, y la apertura económica que lleva a la institución hacia otros

23 Sistema de Ciencia y Tecnología en Administración Pública, SINAPSIS, *El Plan de Gestión...*, 16.

24 Instituto de Estudios Internacionales Alberto Lleras Camargo, *Colombia busca la integración* (Escuela Superior de Administración Pública, 1992).

25 Instituto de Estudios Internacionales Alberto Lleras Camargo, *El Sistema Interamericano* (Escuela Superior de Administración Pública, 1992).

26 Instituto de Estudios Internacionales Alberto Lleras Camargo, *Descifrando lo Interamericano* (Escuela Superior de Administración Pública, 1992).

27 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 244 del 02 de febrero de 1995, “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 03 del 30 de enero de 1995 del Consejo Directivo Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP— mediante el cual se adopta su Estructura Interna”, *Diario Oficial* n.º 41.700, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1902443>

28 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 del 16 de febrero de 2021, “Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública”, *Diario Oficial* n.º 51.590, http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0164_2021.html

derroteros. El surgimiento de las especializaciones en Derechos Humanos, Fronteras y Relaciones Internacionales y Gerencia Social van acorde con la necesidad de formar personal especializado que atienda desde el Estado problemas públicos que afectan a la sociedad en los diferentes lugares del país con una visión amplia. La administración pública debe hacer presencia con programas sociales y la ESAP debe buscar una proyección internacional siendo *Pionera en Administración Pública Andina y Centroamericana*, tal y como reza su lema institucional.

Siendo el profesor Hernando Roa Suárez, director nacional de la ESAP, entre otras actividades internacionales, durante el segundo semestre de 1997 se organizó la Cátedra Internacional “Alberto Lleras” sobre “El Estado en América Latina, hoy”²⁹ cuyo propósito era “realizar un balance del último decenio en América Latina, examinando cómo los diferentes Estados han respondido a las demandas sociales y enfrentado los retos del fin de siglo. Así mismo, analizar las propuestas para el futuro, en una perspectiva integracionista”³⁰. En esa ocasión se tuvo la oportunidad de tener, entre otros destacados conferencistas, en el Auditorio Camilo Torres Restrepo de la Sede Central, al maestro Teothonio Dos Santos en una disertación sobre Estado y Globalización en que reafirmó que “el pensamiento latinoamericano no es una copia de lo que se produce en el resto del mundo”³¹. La organización de la cátedra, compilación de ponencias y edición del primer volumen estuvo a cargo

29 Ana María Sallenave (Editora), *El Estado en América Latina, hoy*, Cátedra Alberto Lleras (ESAP, 1998).

30 Sallenave, *El Estado ...*, i.

31 Teothonio Dos Santos en Sallenave, *El Estado ...*, 29.

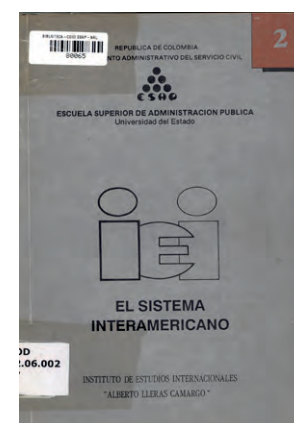
de la profesora Ana María Sallenave, estudiosa en asuntos sociopolíticos latinoamericanos.

El programa de especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales: una tarea inconclusa

En paralelo viene el segundo momento para los estudios internacionales con la puesta en marcha del programa de estudios de la especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales, creado en 1996. El Programa tenía por objetivo “formar líderes, gerentes, directores, conductores de procesos en el manejo de los asuntos internacionales y de integración, propios de las entidades del Estado, de la empresa privada y de las zonas de frontera para que interactúen creativamente dentro de una dinámica de globalización económica, política y cultural”³² y se estructuró en tres áreas: Relaciones Internacionales, Estudios Estratégicos y Asuntos Fronterizos, con una duración de un año.

Inicialmente se realizó en Bogotá y luego se llevó a las zonas de frontera colombiana. Se ofreció hasta aproximadamente el año 2014 según el registro SNIES del Ministerio de Educación Nacional. En varias oportunidades ajustó su malla curricular de acuerdo con los parámetros del MEN. Es de anotar que en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país se dio un

32 Escuela Superior de Administración Pública, *Posgrados ESAP, Área de Fronteras y Relaciones Internacionales* (Escuela Superior de Administración Pública, 2002), 2.



Instituto de Estudios Internacionales
Alberto Lleras Camargo, *El Sistema Interamericano*, Bogotá, ESAP, 1992, Cartilla

auge de los estudios internacionales y la oferta creció de tal manera que esa competencia afectó al programa de manera significativa (los últimos años permaneció inactivo).

La ESAP a través del programa de especialización organizó varios seminarios internacionales, entre ellos, “Las Fronteras Internacionales” en diciembre de 1999, cuyas memorias se publicaron en marzo del año 2000³³. En el presente se trabaja en actualizaciones y nuevas propuestas curriculares para los postgrados, entre ellas, existe una para ofrecer la especialización de Fronteras y Relaciones Internacionales con énfasis en el territorio, en modalidad distancia o virtual.

Los encuentros, simposios, foros, seminarios internacionales, una constante en la ESAP en medio de la fragmentación

La realización de seminarios internacionales ha sido una constante en la ESAP como establecimiento público, durante sus 66 años, para responder a las misiones que involucran la modernización o transformación del Estado y el Gobierno colombiano, que tengan incidencia directa en el desenvolvimiento de la administración pública. En todo evento de carácter internacional hay una o varias presentaciones sobre la coyuntura internacional del momento y su relación con el tema del

evento. Lo que no se encuentra es un inventario institucional continuo sobre lo realizado. Se varían los nombres de los eventos de tal manera que se pierde la posibilidad de construir una secuencia. En 2013 se realiza la I Catedra Internacional de Administración Pública *Una mirada al estado del arte de la administración pública*³⁴ en asocio con la Fundación Ortega y Gasset.

Durante la pandemia una de las formas de aglutinar a la comunidad académica de profesores y estudiantes a través de vía remota/virtual bajo la dirección del director nacional Pedro Medellín y con el apoyo de la Facultad de Investigaciones y la Oficina de Internacionalización se invita a expertos internacionales y nacionales y se realiza una serie de conferencias para actualizar ese estado del arte de la administración pública dirigidas a toda la comunidad de pregrado y postgrado nacional y territorial. Entre sus participantes se cuenta el profesor Oscar Oszlak quien además va a apoyar la discusión sobre las líneas de investigación y la organización de proyectos de investigación bajo el paraguas de capacidades institucionales. Se realiza la semana de la Internacionalización de la ESAP con distintas instancias de la institución y el uso de plataformas y de medios de digitalización para trabajar y aprehender da un salto cualitativo y cuantitativo en la institución cruzado por el aislamiento de la interacción social. El proceso educativo se modifica.

En la actualidad los seminarios internacionales son organizados por la Subdirección Nacional de



Encuentro Internacional de Directores de Instituciones de Enseñanza de Administración Pública, Bogotá, ESAP, 2013, Memorias

33 VV.AA., *Las Fronteras Colombianas: Ponencias Seminario* (Escuela Superior de Administración Pública, 2000).

34 Escuela Superior de Administración Pública, *I Catedra Internacional de Administración Pública, Una mirada al estado del arte de la administración pública* (Escuela Superior de Administración Pública, Fundación José Ortega y Gasset, 2013).

Investigaciones, la Subdirección de Alto Gobierno, la Subdirección Nacional Académica, las Direcciones Territoriales o los programas académicos, con el acompañamiento de la Oficina de Internacionalización y la aprobación de la Dirección Nacional. Así mismo se participa en foros, encuentros, congresos y simposios con otras instituciones públicas y privadas, del orden nacional e internacional, que estén relacionadas con la administración pública y los problemas globales, regionales, nacionales y subnacionales que afectan al sistema mundo en particular al Sur global.

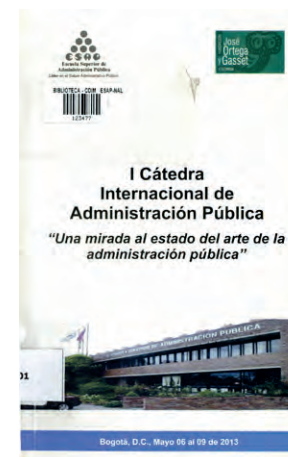
En 2023 se acompañó y participó en la organización y desarrollo de la XVII Conferencia de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública INPAE: *Diversidades y justicias: Retos para los Estados y las administraciones públicas en América Latina* realizada en Colombia; en el 2025 se destaca la X Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales: *Horizontes y transformaciones para la igualdad, democracias, resistencias, comunidades, derechos y paz* de Clacso, que se realizó en Bogotá y en la cual la ESAP, como miembro de este centro de pensamiento latinoamericano, tuvo una importante y destacada participación.

De lo internacional a los problemas públicos globales

Desde los años ochenta el proceso de la globalización o mundialización propagado por la economía ortodoxa y los gobiernos desde los setenta con la crisis del estado de bienestar lleva a que se empiece a estudiar este fenómeno más allá de lo internacional por los efectos globales que tiene en

el sistema mundial y en la sociedad mundial³⁵. Sin desconocer los cambios científicos y tecnológicos que pueden favorecer los diferentes procesos se hace un cuestionamiento crítico a los efectos negativos de la globalización/mundialización desde las ciencias sociales y humanas. Esto lleva a que los estudios internacionales tardíamente se reorienten e incorporen en sus análisis los problemas globales al observar los cambios de la ficción de la soberanía, las modificaciones que causa la intromisión de un modelo o estilo económico que transforma la racionalidad económica dando prelación a la relación Estado-mercado-sociedad que modifica la regulación y las normas nacionales e internacionales debido al asalto que va a protagonizar la transnacionalización, y el neoinstitucionalismo, y que por consiguiente va a requerir nuevas reglas para una reconfiguración del Estado y la administración pública³⁶.

Los efectos del proceso de mundialización se van a sentir en los procesos locales dado que es un fenómeno multidimensional, de tal manera que se vuelven problemas globales. Estos se observan en los desajustes y tensiones económicas; el cambio climático; en los procesos tecnológicos y comunicacionales; en la toma de decisiones y regulación global frente a los asuntos financieros; la seguridad en los territorios; la falta al acceso, disponibilidad y oportunidad de los derechos a bienes y servicios; los conflictos geopolíticos por el uso del espacio vital y los recursos en los territorios; el crimen organizado; la desigualdad y pobreza, la migración,



ESAP. I Cátedra Internacional de Administración Pública. Bogotá D.C., ESAP - Fundación José Ortega y Gasset, 2013, Memorias

35 Entre la producción académica difundida por la ESAP se encuentran: Álvaro Copete Lizarralde, "Descentralización territorial", *Administración & Desarrollo*, n.º 26 (1989); José Sulbrandt, "El tamaño del sector público en América Latina", *Administración & Desarrollo*, n.º 26 (1989).

36 Ver: Dario Indalecio Restrepo *et al.*, eds., *Globalización y Estado-nación* (ESAP, SINAPSIS, 1996).



Luis Nelson Beltrán Mora, *Geopolítica y acuerdos comerciales para el mercado común colombo-venezolano*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2025, Libro

entre otros. De tal manera que se transita de los estudios internacionales al análisis y comprensión de los estudios globales y esto lleva a modificaciones en la relación Estado-gobierno-administración pública. Ahora se deben estudiar, administrar y gestionar los problemas públicos globales. Para citar sólo uno ¿por qué la migración es vista como un problema por algunos países cuando en el pasado se requería para generar progreso y se presenta como un problema global?

Estas preocupaciones han sido llevadas a cabo internamente por profesores como Octavio Barbosa, economista y con estudios en relaciones internacionales, quien se ocupó de analizar el proceso de la globalización, la Unión Europea, el euro y la integración regional, retomando de esta manera el interés por los procesos de integración que habían existido en la ESAP³⁷. En el 2001 con ocasión del proyecto de la nueva maestría en Administración Pública (MAP) y para soportar la misma se diseñó el programa de investigación “Transformación del Estado colombiano en la globalización” con el fin de seguir las trayectorias del país a partir de la década del setenta y, de manera especial, desde la Constitución Política de 1991 bajo la dirección del profesor Adolfo Rodríguez³⁸.

El programa de Investigación de la MAP, apoyado por la decana del Instituto de Investigación, definió cuatro grupos de investigación que a su vez conformaban las 4 áreas de estudio de la maestría: Gobernabilidad

y Políticas Públicas; Desarrollo Local; Organizaciones y Gerencia Pública; y Economía Pública. Los avances y resultados de sus investigaciones son publicados y socializados en los Talleres de Producción en el proceso de investigación formativa realizado con los estudiantes de la MAP en la elaboración de sus trabajos de grado. Estos grupos de investigación de la ESAP persisten, con los ajustes propios de las dinámicas institucionales, como tiempos, integrantes, fusiones y temas junto a los grupos que se han ido conformando a lo largo de este siglo.

En el área de Economía Pública, por ejemplo, se organizó el grupo “Globalización y finanzas públicas” junto con el profesor Luis Nelson Beltrán quien se ha enfocado en la línea de investigación en integración y las relaciones económicas entre Colombia y Venezuela. Los resultados de algunos de los proyectos de investigación se encuentran en publicaciones individuales o colectivas, así como en la participación y realización de eventos y seminarios de socialización³⁹. En el grupo de investigación “Estado y Poder” que ha dado cuenta de los procesos de desarrollo local, gobernabilidad y políticas públicas, el profesor Wilson Ladino, ha investigado sobre asuntos y problemas fronterizos⁴⁰. Al interior

37 Octavio Barbosa, *Globalización y desmedro de la soberanía de los Estados Periféricos* (Escuela Superior de Administración Pública, 2008).

38 Escuela Superior de Administración Pública, *Evolución y proyección académica e investigativa de la Maestría en Administración Pública en un nuevo modelo de educación superior*, Tomo II (Escuela Superior de Administración Pública, 2003).

39 Un antecedente importante sobre esta línea en la Escuela fue realizado por: José Ignacio Jiménez Sanclemente, “Apertura e integración entre Colombia y Venezuela”, *Administración & Desarrollo*, n.º 29 (1991); entre las publicaciones y aportes del profesor Luis Nelson Beltrán Mora están: “Unasur, una oportunidad para el diálogo político y la oferta exportadora colombiana”, *Administración & Desarrollo* 41, n.º 57 (2013): 93–104, <https://doi.org/10.22431/25005227.121>; *El euro y la integración de la Unión Europea: implicaciones en el comercio con Colombia* (Escuela Superior de Administración Pública, 2024); *Geopolítica y acuerdos comerciales para el mercado común colombo-venezolano* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025).

40 Wilson Ladino et al., *Gestión ambiental y fronteras. Un análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas* (Escuela Superior de Administración Pública, 2010).

del grupo de Organizaciones, Gerencia y Políticas Públicas-REDES se trabaja en varias trayectorias: el campo de lo organizacional-institucional, la implementación del Acuerdo de Paz, los Derechos humanos en Colombia y el Neoliberalismo en América Latina, así como las transformaciones tecnológicas en AP.

En el desarrollo del Plan quinquenal de Investigación 2021-2025 los profesores de la sede central y de las territoriales han abordado en sus proyectos temas de la agenda global. Integración económica, medio ambiente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), agua, covid-19 y capacidades institucionales, paz, derechos humanos y territorios, innovación pública, inteligencia artificial, entre otros, que parten de una o varias interpretaciones de las situaciones del contexto internacional que afectan los procesos nacionales y territoriales que se van a investigar.

La ESAP a lo largo de su existencia, en su política editorial, ha realizado publicaciones sobre organizaciones internacionales, integración económica y fronteriza, los procesos de globalización. En la serie del Vademécum de la Administración Pública, así como en las revistas de la Universidad, se encuentran diversos artículos sobre los problemas públicos de orden mundial, regional y nacional mediados por una conexión con lo internacional y la administración pública, en los cuales no sólo participa la comunidad académica interna, sino representantes de diversos centros universitarios del país y el mundo⁴¹.

⁴¹ Algunos artículos en dicha materia son: María del Socorro Arsaluz Solano y María Eugenia González Ávila, "Modelos de gestión y programa de cultura del agua en seis organismos operadores del agua del noreste de México", *Administración & Desarrollo* 39, n.º 54 (2011): 67-84, <https://doi.org/10.22431/25005227.135>; Fernando Lambarry Chilvis *et al.*, "Planeación de los sistemas BRT y consensos entre transportistas y autoridades de gobierno

La gestión de las relaciones internacionales en lo académico. A manera de reflexión

En los últimos años, con la creación de la Oficina de Relaciones Internacionales, se ha avanzado en procesos de movilidad académica para los estudiantes y profesores y la cooperación para periodos cortos. Sin embargo, se requiere continuidad y proyectos de mediano y largo plazo que permitan que a la ESAP y a la AP le retorne esa apropiación del nuevo conocimiento adquirido, en aquellos procesos de intercambio y/o visita internacional. Para ello es importante impulsar las estancias postdoctorales, para docentes, a través de una planeación que permita que los tiempos fluyan adecuadamente y

durante su implementación: el caso de Metrobús y Mexibús", *Administración & Desarrollo* 39, n.º 54 (2011): 133-50, <https://doi.org/10.22431/25005227.141>; Manuel Francisco Suárez Barrera y Tamycó Ysa, "An empirical study of continuous process improvement (CPI) regarding public management in Spanish municipalities", *Administración & Desarrollo* 39, n.º 53 (2011): 75-100, <https://doi.org/10.22431/25005227.148>; José Andrés Dorta Velásquez y Javier De León Ledesma, "Comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en Canarias", *Administración & Desarrollo* 40, n.º 55 (2012): 49-60, <https://doi.org/10.22431/25005227.128>; Jorge Martín Cordero Torres, "Análisis del ejercicio federal presupuestal del 2000 comparado vs. el que se lleva ejercido hasta el primer semestre del 2011", *Administración & Desarrollo* 41, n.º 57 (2013): 31-43, <https://doi.org/10.22431/25005227.116>; José Gabriel Ruiz González, "La protección a las víctimas del terrorismo en España: hacia un modelo de atención integral", *Nova et Vetera* 22, n.º 66 (2013): 39-50, <https://doi.org/10.22431/25005103.331>; Heidi Smith, "Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010.", *Administración & Desarrollo* 41, n.º 57 (2013): 45-58, <https://doi.org/10.22431/25005227.117>; Diana Fabiola Echeverri Aguirre, "De la internacionalización a la globalización en Colombia", *Administración & Desarrollo* 47, n.º 1 (2017): 150-58, <https://doi.org/10.22431/25005227.56>.

que a su vez se faciliten los procesos administrativos sin poner en juego lo académico, ni el cuidado de las profesoras y los profesores.

Así mismo, el proceso de internacionalización de la investigación científica en términos de cooperación y convenios o alianzas entre instituciones académicas públicas y privadas con otros países y organizaciones es complejo en términos administrativos y jurídicos en la ESAP, por ello, se requiere una mayor flexibilización para poder avanzar de manera continua y sostenida hacia la producción de conocimiento científico, lo cual facilita la transferencia científica y tecnológica en el saber administrativo público y en ello las estancias administrativas de la institución juegan un rol clave a la hora de apoyar y promover en su comunidad académica la idónea y certera participación de sus integrantes⁴².

En el caso de la facultades de Pregrado y Postgrado es importante que las personas en calidad de estudiantes, dentro de su plan de estudios, posean asignaturas (magistrales o seminarios) que se requieran para la comprensión del sistema mundial en su organización, así como en lo económico, lo político y lo social; y desde perspectivas como el análisis comparado y el pensamiento crítico, haciendo énfasis en la comprensión de los problemas latinoamericanos y de Colombia en particular, en su inserción con el exterior, con el fin de relacionarlo a las transformaciones que debe enfrentar la administración pública tanto en el plano teórico, como en el práctico. En ese sentido, es importante plantearse un programa de investigación en un área como el Sistema mundial y la administración pública donde confluyan investigadores, docentes, estudiantes y expertos que reflexionan sobre estos temas.

Bibliografía

- Arsaluz Solano, María del Socorro, y María Eugenia González Avila. “Modelos de gestión y programa de cultura del agua en seis organismos operadores del agua del noreste de México”. *Administración & Desarrollo* 39, n.º 54 (2011): 67–84. <https://doi.org/10.22431/25005227.135>.
- Barbosa, Octavio. *Globalización y desmedro de la soberanía de los Estados Periféricos*. Escuela Superior de Administración Pública, 2008.
- Beltran Mora, Luis Nelson. *El euro y la integración de la Unión Europea: implicaciones en el comercio con Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública, 2024.
- Beltran Mora, Luis Nelson. *Geopolítica y acuerdos comerciales para el mercado común colombo-venezolano*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.

⁴² Para un mayor acercamiento a los avances en materia de movilidad, cooperación, alianzas y demás actividades ver: Oficina de Internacionalización, *Informe de Gestión–Noviembre 2022* (Escuela Superior de Administración Pública, 2022); *Informe de Gestión–Enero 2024* (Escuela Superior de Administración Pública, 2024).

- Beltran Mora, Luis Nelson. “Unasur, una oportunidad para el diálogo político y la oferta exportadora colombiana.” *Administración & Desarrollo* 41, n.º 57 (2013): 93–104. <https://doi.org/10.22431/25005227.121>.
- Borda Roldán, Leopoldo. “Cultura y desarrollo en Asia Oriental”. *Administración & Desarrollo*, n.º 3 (1963).
- Borda Roldán, Leopoldo. “La administración en Asia Oriental”. *Administración & Desarrollo*, n.º 4 (1964).
- Cancillería. “Historia | Academia Diplomática”. s.f. <https://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/about>.
- Caso, Andrés. “El papel del Administrador Público en la Integración Latinoamericana”. *Administración & Desarrollo*, n.º 13 (1973).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). “Algunos problemas en la evolución y reforma de la Administración Pública en América Latina”. *Administración & Desarrollo*, n.º 18 (1979).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). “CLAD | Quiénes somos”. s.f. <https://clad.org/about>.
- Copete Lizarralde, Álvaro. “Descentralización territorial”. *Administración & Desarrollo*, n.º 26 (1989).
- Cordero Torres, Jorge Martín. “Análisis del ejercicio federal presupuestal del 2000 comparado vs. el que se lleva ejercido hasta el primer semestre del 2011”. *Administración & Desarrollo* 41, n.º 57 (2013): 31–43. <https://doi.org/10.22431/25005227.116>.
- Dorta Velasquez, José Andres, y Javier De León Ledesma. “Comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en Canarias”. *Administración & Desarrollo* 40, n.º 55 (2012): 49–60. <https://doi.org/10.22431/25005227.128>.
- Echeverri Aguirre, Diana Fabiola. “De la internacionalización a la globalización en Colombia”. *Administración & Desarrollo* 47, n.º 1 (2017): 150–58. <https://doi.org/10.22431/25005227.56>.
- Escuela Superior de Administración Pública. *Instituto de Estudios Internacionales “Alberto Lleras Camargo”*. Escuela Superior de Administración Pública, 1992.
- Escuela Superior de Administración Pública, *Posgrados ESAP, Área de Fronteras y Relaciones Internacionales*. (Escuela Superior de Administración Pública, 2002).
- Escuela Superior de Administración Pública. *Evolución y proyección académica e investigativa de la Maestría en Administración Pública en un nuevo modelo de educación superior*. Tomo II. Escuela Superior de Administración Pública, 2003.
- Escuela Superior de Administración Pública. *I Catedra Internacional de Administración Pública, Una mirada al estado del arte de la administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública, Fundación José Ortega y Gasset, 2013.
- Fernández H, Josué D. “Coordinación y programación latinoamericana de los cursos de perfeccionamiento en la Ciencia de la Administración Pública”. *Administración & Desarrollo*, n.º 13 (1973).
- González Salas, Edgar, y Saidiza, Oscar David. *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública y su contexto*. Escuela Superior de Administración Pública, 2018.
- Guerra Molina, René Alonso, John Anderson Virviescas Peña, y Reynell Badilllo Sarmiento. “Institucionalización de las relaciones internacionales en Colombia: aproximación a la consolidación de la disciplina”. *OASIS*, n.º 33 (2020): 95–123. <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.07>.

- Instituto de Estudios Internacionales Alberto Lleras Camargo. *Colombia busca la integración*. Escuela Superior de Administración Pública, 1992.
- Instituto de Estudios Internacionales Alberto Lleras Camargo. *Descifrando lo Interamericano*. Escuela Superior de Administración Pública, 1992.
- Instituto de Estudios Internacionales Alberto Lleras Camargo. *El Sistema Interamericano*. Escuela Superior de Administración Pública, 1992.
- Jiménez Sanclemente, José Ignacio. “Apertura e integración entre Colombia y Venezuela”. *Administración & Desarrollo*, n.º 29 (1991).
- Ladino, Wilson, Omar Rey Anacona, y Henry Benjumea Yepes. *Gestión Ambiental y Fronteras : Un análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas*. Escuela Superior de Administración Pública, 2010.
- Lam Barry Chilvis, Fernando, Luis Arturo Rivas Tovar, y María del Pilar Peña Cruz. “Planeación de los sistemas BRT y consensos entre transportistas y autoridades de gobierno durante su implementación: el caso de Metrobús y Mexibús”. *Administración & Desarrollo* 39, n.º 54 (2011): 133–50. <https://doi.org/10.22431/25005227.141>.
- Millan, Patricio. “La investigación de las Relaciones de Intercambio de América Latina”. *Administración & Desarrollo*, n.º 12 (1972).
- Nannetti Concha, Guillermo. “Kennedy o el dinamismo de la libertad”. *Administración & Desarrollo*, n.º 4 (1964).
- Oficina de Internacionalización. *Informe de Gestión—Noviembre 2022*. Escuela Superior de Administración Pública, 2022.
- Oficina de Internacionalización. *Informe de Gestión—Enero 2024*. Escuela Superior de Administración Pública, 2024.
- Pastrana Buelvas, Eduardo, y Hubert Gehring, eds. *La crisis venezolana: impactos y desafíos*. Escuela Superior de Administración Pública, Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2019.
- Peñaloza Castro, Hernán. “Evolución de la Administración Pública en América Latina en los últimos veinte años. Experiencias y lecciones”. *Administración & Desarrollo*, n.º 14 (1974).
- Restrepo, Dario Indalecio, German Palacio, y Jorge Iván González Borrero, eds. *Globalización y Estado-nación*. ESAP, SINAPSIS, 1996.
- Roa Suárez, Hernando. “Pensamos en América Latina”. *Administración & Desarrollo*, n.º 14 (1974).
- Roballo Lozano, Julio. “Relaciones del Estado colombiano con Alemania: doscientos años de amistad y cooperación”. En *200 años de la presencia alemana en Colombia*, editado por Juan Esteban Constaín. Editorial Universidad del Rosario, Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia, 2012.
- Rodríguez Garavito, Agustín. “Un símbolo: John F. Kennedy—Mártir de la Libertad”. *Administración & Desarrollo*, n.º 4 (1964).
- Ruiz González, José Gabriel. “La protección a las víctimas del terrorismo en España: hacia un modelo de atención integral”. *Nova et Vetera* 22, n.º 66 (2013): 39–50. <https://doi.org/10.22431/25005103.331>.

- Sallenave, Ana María, ed. *El Estado en América Latina, hoy*. Cátedra Alberto Lleras. ESAP, 1998.
- Sistema de Ciencia y Tecnología en Administración Pública, SINAPSIS. *El Plan de Gestión de Investigación en Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 1992.
- Smith, Heidi. “Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010.” *Administración & Desarrollo* 41, n.º 57 (2013): 45–58. <https://doi.org/10.22431/25005227.117>.
- Suarez Barraza, Manuel Francisco, y Tamycó Ysa. “An empirical study of continuous process improvement (CPI) regarding public management in Spanish municipalities”. *Administración & Desarrollo* 39, n.º 53 (2011): 75–100. <https://doi.org/10.22431/25005227.148>.
- Sulbrandt, José. “El tamaño del sector público en América Latina”. *Administración & Desarrollo*, n.º 26 (1989).
- Vieira da Cunha, Mario W. *Informes presentados por Mario W. Vieira Da-Cunha. Experto de Naciones Unidas 1960*. Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1961.
- Viloria, Enrique. “Administración Pública y empresa multinacional en el Marco de la Integración Latinoamericana”. *Administración & Desarrollo*, n.º 13 (1973).
- VV.AA. *Las Fronteras Colombianas: Ponencias Seminario*. Escuela Superior de Administración Pública, 2000.
- Younes Moreno, Diego. *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano: Apuntes para la historia de la ESAP*. Tercera edición. Escuela Superior de Administración Pública, 2023.

La economía pública como disciplina académica: su trayectoria en la ESAP desde 1988

JOSÉ SILVA RUIZ¹

1. Introducción

La trayectoria de la economía pública en la ESAP comienza en 1988 con ocasión de la reforma académica, del Programa de Pregrado en Administración Pública, modalidad presencial (diurno y nocturno) y del Programa de Maestría en Administración Pública, y con la creación del programa profesional a distancia de Administración Pública Territorial, los tres, estructurados por núcleos académicos (Organizaciones públicas y gestión, Estado y poder, Desarrollo y gestión territorial y Economía de lo público). Tiempo después, las líneas de investigación acogen los mismos nombres, y en cada núcleo se organizan grupos de investigación. En 1988, también se aprobaron los Programas de Especialización de “Alta Gerencia en Economía

Pública” y de “Alta Dirección del Estado”, los dos desaparecieron posteriormente, el primero, por un diseño curricular inapropiado, producto del desconocimiento de la nueva disciplina, en proceso de solidificación por esa época, que comenzó con un periodo de transición 1950-1970, donde se fue incorporando a las finanzas públicas y a la economía del bienestar, hasta convertirse en nuevo campo académico desde 1970.

Los grupos de investigación en Colombia fueron creados inicialmente en 1991 bajo la Ley 29 de 1990², que definió la política nacional de ciencia y tecnología y reorganizó a Colciencias para coordinar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. A mediados de los años 1990 se consolida la idea de grupo de investigación como un equipo de

¹ Profesor titular de la ESAP – Sede Central
Doctor en Ciencias Económicas

² Congreso de la República de Colombia, Ley 29 del 27 de febrero de 1990, “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias”, *Diario Oficial* n.º 39.205, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1585902>



Fernando Rojas Hurtado, *Economía Pública Contemporánea Reestructuración Gradual e Imperceptible de una Disciplina*, Bogotá, ESAP, 1996, Libro

trabajo para desarrollar tareas de investigación de manera conjunta y constante, reflejando un esfuerzo colectivo. En 1999 se implementa el modelo de clasificación y medición de los grupos de investigación y la Plataforma ScienTI, donde se registran los grupos a través del aplicativo GrupLAC.

Para dar cuenta de estos y otros hechos académicos y de investigación en la ESAP, a partir del punto 2 de este documento, se registran los Resultados y discusión, relacionados en cuatro temas puntuales: 2.1) el periodo de transición de la economía pública desde las finanzas públicas y la economía del bienestar, 1950-1970; 2.2) la economía pública como nueva disciplina académica desde 1970; 2.3) la trayectoria académica de la economía pública en la ESAP desde 1988; 2.4) conclusiones.

2. Resultados y discusión

A su vez, la trayectoria académica de la economía pública en la ESAP desde 1988, se desglosa en cinco hechos de gran significancia académica: 1) El documento de Fernando Rojas Hurtado sobre la *Economía pública contemporánea. Reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina*; 2) la Reforma Académica de 1988, y el surgimiento de los núcleos curriculares: Núcleo de Economía de lo Público e investigación en el campo; 3) el programa Curricular de Especialización de Alta Gerencia en Economía Pública; 4) El Programa

Curricular de Pregrado en Economía Pública⁴; 5) La investigación en el el Núcleo de Economía de lo Público desde 1988 y su perspectiva.

2.1 El periodo de transición de la economía pública desde las finanzas públicas y la economía del bienestar, 1950-1970

Vasudevan considera que, “la transición de las finanzas públicas a la economía pública se produjo alrededor de 1950”⁵. Drèze, recurre a la trayectoria francesa sobre el tema y expresa: “Yo mismo fecharía la transición de las finanzas públicas a la economía pública alrededor de 1950”⁶. Los planteamientos siguientes de Drèze, reafirman la transición de las finanzas públicas a la economía pública y su posterior consolidación a partir del año 1970: “La madurez del campo se asocia a menudo con la publicación del artículo de Diamond y Mirrlees [en 1971] sobre ‘Impuestos óptimos y producción pública’ que demostró la posibilidad de abordar, dentro de un marco unificado, tres áreas de interés central: impuestos, precios del sector y bienes públicos”⁷.

3 Fernando Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea. Reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina* (Escuela Superior de Administración Pública, 1996).

4 Ministerio de Educación Nacional, Resolución n.º 017745 del 28 de septiembre de 2023, “Por medio de la cual se resuelve la solicitud de registro calificado del programa de Economía Pública de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP –”, https://esapedu.sharepoint.com/:b:/s/IntraESAP/EV_tjekOV-CBDnwOoiy5soEBPEvIQkF4WdI39nOBnqhZGQ?e=yLfNTI

5 C. Vasudevan, “History and Origin of Public Economics”, *International Journal of Research -GRANTHAALAYAH* 8, n.º 8 (2020): 129, <https://doi.org/10.29121/granthaalayah.v8.i8.2020.772>.

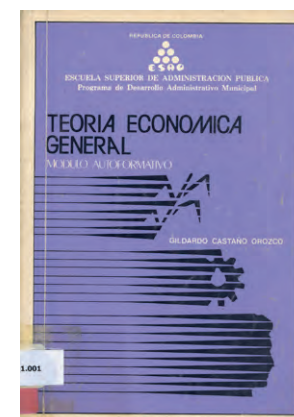
6 Jacques H. Drèze, “Forty Years of Public Economics: A Personal Perspective”, *Journal of Economic Perspectives* 9, n.º 2 (1995): 112.

7 Drèze, “Forty Years of ...”, 113.

En efecto, esta nueva disciplina, denominada en principio finanzas públicas, ha empezado a designarse, desde los años setenta del siglo XX: economía pública. Inicialmente trató los mismos problemas de las finanzas públicas: ingresos, gastos y deuda pública, pero amplió su campo de análisis a los fallos del mercado, a la justificación de la intervención del Estado en la economía, y a temas puntuales como bienes públicos o sociales (puros, impuros o mixtos), servicios públicos, externalidades y problemas del medio ambiente, análisis de los gastos en educación, salud, protección social (régimen contributivo y subsidiado), subsidios, recursos energéticos, minería (regalías), proceso político de la toma de decisiones en materia financiera pública, estudios sobre de la burocracia y los procesos políticos, incidencia de los impuestos y gastos en el bienestar social, teorías y procesos regulatorios, derechos de propiedad, contratación pública, relaciones intergubernamentales de la descentralización fiscal (teoría de principal-agente), actividades presupuestarias, diseño de políticas públicas financieras, gestión de agencias públicas, evaluación y control públicos, problemas de equidad, justicia, de elección social y de acción colectiva, democracia, corrupción, entre otros más⁸.

A finales de la década de 1950 y comienzo de los años 1960, mientras algunos autores prefirieron mantener la tradición ortodoxa y titularon sus trabajos como Musgrave, *La teoría de las finanzas*

*públicas: un estudio sobre economía pública*⁹, considerado un clásico y referente en la enseñanza de las finanzas públicas y la economía pública o como Buchanan con su texto *The Public Finances*¹⁰, publicado en 1960. Otros consideran equivalentes los términos economía y finanzas públicas. A partir del trabajo de Musgrave, se encuentra que autores como Christopher Kolm¹¹ y Johansen¹², reemplazan el concepto de finanzas públicas por uno más amplio: economía pública. Los autores más recientes y reconocidos en este campo han titulado sus manuales como economía pública: Atkinson y Stiglitz¹³, Auerbach¹⁴, Laffont¹⁵, Jha¹⁶ o economía del sector público en Boadway y Wildasi¹⁷, Brown y Jackson¹⁸, y Stiglitz¹⁹, Stiglitz y Rosengard²⁰.



Gildardo Castaño Orozco, *Teoría Económica General Módulo autoformativo*, Bogotá, ESAP, 1989, Libro

8 José Silva Ruiz, "Economía pública: una disciplina autónoma desde 1970", *Revista de Economía Pública* 1, n.º 1 (2025): 1-17. <https://revistas.esap.edu.co/index.php/economiapublica/article/view/1292>

- 9 Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy* (McGraw-Hill, 1959).
- 10 James M. Buchanan, *The Public Finances* (Richard D. Irwin, INC., 1960).
- 11 Serge-Christophe Kolm, *Les fondements de l'économie publique. Introduction à la théorie du rôle économique de l'état* (IFP, 1964).
- 12 Leif Johansen, *Economía pública* (Vicens Vives, 1970).
- 13 Anthony B. Atkinson y Joseph E. Stiglitz, *Lecciones sobre economía pública*, trad. Francisco Domínguez del Brío (Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1988).
- 14 Alan J. Auerbach y Martin Feldstein, *Handbook of Public Economics, Volumen II* (North Holland, 1987).
- 15 Jean-Jacques Laffont, *Fundamentals of Public Economics*, trad. John P. Bonin y Hélène Bonin (The MIT Press, 1988).
- 16 Raghendra Jha, *Modern Public Economics* (Routledge, 1998).
- 17 Robin W. Boadway y David E. Wildasin, *Economía del sector público* (Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1986).
- 18 Charles V. Brown y Peter M. Jackson, *Public Sector Economics* (Martin Robertson, 1986).
- 19 Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Segunda edición, trad. María Esther Rabasco y Luis Toharia (Antoni Bosch Editor, 1988).
- 20 Joseph E. Stiglitz y Jay K. Rosengard, *La economía del sector público*, Cuarta edición, trad. María Esther Rabasco (Antoni Bosch, 2016).

2.2 La economía pública como nueva disciplina académica desde 1970

Al final de su exposición, Drèze concluye, “a principios de la década de 1950, el razonamiento microeconómico invadió el antiguo campo de las finanzas públicas. Desde entonces, ha surgido el nuevo campo de la economía pública. Este desarrollo central se ve acompañado, por un lado, por soluciones implementables a problemas prácticos y, por otro, por el desarrollo de un marco abstracto y complejo”²¹. Antes había manifestado: “en la década de 1970, la importación de los resultados de optimización de la economía del bienestar había completado la transformación del campo centenario de las finanzas públicas en uno nuevo, la economía pública”²².

Según Vasudevan, “la economía pública es una innovación relativamente reciente, a partir de la publicación del *Journal of Public Economics* con su primer número en 1972”²³. Además, afirma, “El campo de la economía pública fusiona dos amplias ramas de la economía: la teoría económica del bienestar y las finanzas públicas”. Desde Musgrave se viene señalando, que “La Conferencia de Biarritz, Francia, 1966”, se considera como la creación e institucionalización transnacional de una subdisciplina, “economía pública”; que implicó, el surgimiento y la institucionalización de la economía pública, un subcampo de la ciencia económica dedicado al estudio de la intervención estatal y su justificación. Allí se reunió a la mayoría de los economistas más destacados que

trabajaban en este ámbito en aquel momento, Musgrave, Samuelson, Kolm, Colm, Amartya Sen, Malinvaud, Stephen Marglin y Margolis, entre otros. La conferencia tenía por título “La teoría del gasto público y la tributación”, su objetivo, realizar una revisión del análisis económico del gasto y la tributación, vinculándolo con la teoría económica contemporánea y los trabajos anteriores en finanzas públicas. La conferencia marcó un esfuerzo por integrar los principios de las finanzas públicas con los desarrollos teóricos modernos en el campo de la economía, dejando como tareas a futuro, la creación de una línea particular de investigación y la creación de una revista en “economía pública”, la cual tendría su primera edición en abril de 1972.

Complementan lo descrito anteriormente Sturn y Johnson, observando que, “a partir de la década de 1970, la economía pública se convirtió en un campo internacional integrado, definido por un enfoque metodológico basado en el equilibrio general. Tras esbozar brevemente la constitución histórica del campo de las finanzas públicas y su transformación a mediados del siglo XX, explicamos cómo surgió una nueva teoría económica del gasto público, con un pie en las antiguas finanzas públicas y otro en la nueva economía pública”²⁴. Las matemáticas y la optimización transformaron la naturaleza de las cuestiones consideradas y contribuyeron a esa transformación²⁵.



Magda Rivera Monsalve, *Historia de las Ideas Económicas*, Bogotá, ESAP, 2002, Módulo

21 Drèze, “Forty Years of ...”, 127.

22 Drèze, “Forty Years of ...”, 124.

23 Vasudevan, “History and Origin...”, 124.

24 Maxime Desmarais-Tremblay *et al.*, “From public finance to public economics”, *The European Journal of the History of Economic Thought* 30, n.º 5 (2023): 934, <https://doi.org/10.1080/09672567.2023.2248323>.

25 Silva Ruíz, “Economía pública...”

En un segundo texto, elaborado por Sturn y Johnson recalcan, “para la década de 1970, el análisis del bienestar había penetrado en la mayoría de los aspectos de las finanzas públicas, convertidas en economía pública. La exposición matemática y la narrativa del equilibrio general se combinaron con nuevos estándares normativos para replantear los debates sobre la equidad y la justicia”²⁶.

A juicio de Sturn y Johnson, el “campo de la economía pública incorpora dos amplias ramas de la economía: las finanzas públicas y la teoría económica del bienestar”²⁷. Drèze, concluye, “las finanzas públicas se quedaban cortas en el análisis de la política fiscal, o sea que, mientras las finanzas públicas se habían constituido en una rama técnica, la economía pública estaba más incorporada a la economía, y era más analítica y teórica; del otro lado; “el término “economía pública” está desplazando a su respetable predecesor, las ‘finanzas públicas’, y básicamente eliminando la ‘economía del bienestar’ como campo independiente”²⁸.

2.3 La trayectoria académica de la economía pública en la ESAP desde 1988

El director nacional de la ESAP, Hernando Roa Suárez, profesor de planta, se posesionó el 18 de mayo de 1996 y desempeñó el cargo hasta el 5 de

enero de 1999. Bajo su dirección se crearon las facultades de pregrado y posgrados y la Escuela de Alto Gobierno; se reestructuraron y modernizaron los programas de curriculares de pregrado y posgrado, e instauraron algunos nuevos programas de especialización en 1998. En la reestructuración curricular de los programas de pregrado, las áreas académicas fueron sustituidas por núcleos académicos con el objeto de impulsar comunidades académicas, la investigación y la programación de seminarios y encuentros permanentes por cada núcleo e internúcleos, entre estos, el “Núcleo de Economía de lo Público”.

Los programas a distancia, del ciclo de Tecnología en Administración Municipal (seis semestres) y del ciclo Profesional en Administración Urbana y Regional (cuatro semestres), se eliminaron y en su reemplazo se creó el programa a distancia de formación profesional en Administración Pública Territorial, APT, once semestres, título académico de “Administrador(a) Público”, con cobertura nacional en las sedes territoriales de la ESAP. El Programa profesional de Ciencias Políticas y Administrativas, modalidad presencial en la ciudad de Bogotá, fue reemplazado por el Programa de Administración Pública, modalidad presencial Bogotá, once semestres en la jornada nocturna y diez en la jornada diurna. La Facultad de “Ciencias Políticas y Administrativas” fue reemplazada por la Facultad de Pregrado, con la misión de gestionar los dos programas de pregrado, y la Facultad de Posgrados para gestionar el programa de Maestría en Administración Pública (plan de estudio por núcleos) y los programas de especialización, entre estos, las especializaciones de Alta Gerencia en Economía Pública, Alta Dirección del Estado



Orlando Gutiérrez Roza, *Curso Básico de Política Económica*, Bogotá, ESAP, 1988, Libro

26 Maxime Desmarais-Tremblay *et al.*, “Mapping the history of public economics in the twentieth century: an introduction to the special issue”, *The European Journal of the History of Economic Thought* 30, n.º 5 (2023a): 699, <https://doi.org/10.1080/09672567.2023.2248319>.

27 Desmarais-Tremblay *et al.*, “From public finance...”, 936.

28 Drèze, “Forty Years of ...”, 125.



Aida España Paz y Martha Chaves Zambrano, *Importancia Socioeconómica de la Economía Campesina en los Municipios de Gualmatán y Contadero*, Bogotá, ESAP, 1988, Libro

(adscrita inicialmente a la Escuela de Alto Gobierno), Finanzas Públicas, Proyectos de Desarrollo, Planeación Urbana y Regional, Gerencia en Salud, Administración Pública, Administración Pública Contemporánea, Gerencia Social. Los cinco apartados siguientes dan cuenta de la trayectoria académica de la Economía Pública en la ESAP desde 1988.

2.3.1 Fernando Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea. Reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina*, ESAP, agosto de 1996.

Este documento, fue elaborado por Fernando Rojas y presentado en 1996 al director nacional de la ESAP, Hernando Roa (1996-1999), con la sugerencia de diseñar cursos de diplomados para su implementación. Sin embargo, en 1998, se diseñó el “Programa de Especialización de Alta Gerencia en Economía Pública”, el cual se describe y comenta en el apartado 2.3.3.

Fernando Rojas Hurtado, abogado de la Universidad del Rosario (Colombia) y posgrados en tributación, administración y leyes por la Universidad de Harvard, ha sido consultor de gobiernos en América Latina, África y Europa, así como docente e investigador en diferentes universidades. Entre 1975 y 1998 se desempeñó como consultor y/o asesor de gobiernos, y estuvo vinculado al Banco Mundial. Desde su retiro del Banco Mundial en 2010 ha continuado sus investigaciones y trabajos de asesoría o consultoría con los gobiernos de América Latina, tanto nacionales como subnacionales. Entre sus más reconocidas publicaciones, *Elementos de Finanzas pública en Colombia*, en coautoría de Oscar

Alviar²⁹; y *Compromisos incumplidos. El gasto del Gobierno nutre la desconfianza de los colombianos*³⁰.

El documento de 1996 consta de 58 páginas, y su contenido se distribuye en dos capítulos:

1. Sustentación.

- 1.1 El resquebrajamiento: los síntomas de transición
- 1.2. Los determinantes contextuales del fin de la vieja economía y de la aparición de la nueva.
- 1.3 La emergencia de nuevos actores, nuevos conceptos y nuevas relaciones teóricas.
- 1.4 Las múltiples determinaciones del sustrato común: los cambios en la economía pública y los cambios en otras disciplinas científicas.

1.5 Los nuevos contenidos.

2. La manera de abordar la transición de la disciplina.

- 2.1 Adaptaciones foráneas a las demandas de la nueva producción del conocimiento.
- 2.2 El estado del arte en Colombia
- 2.3 Los retos en Colombia: nuevas formas de trabajo para la docencia y la investigación.
- 2.4 Los recursos en Colombia.
- 2.5 Recomendaciones para la construcción y aplicación de esta propuesta de disciplina.

El título del documento de Rojas y los subtítulos, generan una gran expectativa y curiosidad; sin embargo, el contenido no logra desarrollar lo anunciado en el título y en los subtítulos, carece de precisión, claridad, coherencia y profundidad, en relación con otros documentos elaborados por la misma época. En términos generales, el

29 Fernando Rojas Hurtado y Oscar Alviar Ramírez, *Elementos de finanzas públicas en Colombia* (Temis, 1985).

30 Fernando Rojas Hurtado, *Compromisos incumplidos. El gasto del Gobierno nutre la desconfianza de los colombianos* (Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2025).

texto académicamente no corresponde con la literatura y el desarrollo que había alcanzado este campo del saber al año 1995, cuando ya circulaban textos como los de Atkinson y Stiglitz, *Lecciones sobre economía pública*³¹; Drèze, “Forty Years of Public Economics: A Personal Perspective”³²; Kolm, *Les fondements de l'économie publique*³³ y “Public economics”³⁴; J.J. Laffont, *Fundamentals of public economics*³⁵. No obstante, se resaltan algunos apartes del texto de Rojas porque allí exponía la transición y el surgimiento de la economía pública como nuevo campo o disciplina académica.

En el punto 1.1. “Una disciplina en transición. El resquebrajamiento de la vieja escuela y los síntomas de la transición”, literal (a) “La aproximación entre sociedad civil y Estado ha llevado al resurgimiento de la Economía Pública”, donde afirma, “La economía pública se refiere generalmente a la manera como se priorizan y se satisfacen, con recursos escasos, los bienes y servicios de interés colectivo”³⁶. Luego plantea que el objeto de la economía pública es más amplio que la hacienda pública, que se ocupa de los recursos del Estado, y que cuando se han identificado las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y prevalece los problemas de la asignación de los recursos sociales a las prioridades sociales, los ojos de los expertos han vuelto a la economía pública, por encima de acepciones que, como la hacienda pública, la política fiscal o las finanzas públicas, dan por supuesta una separación entre el Estado y la sociedad civil. Aquí, Rojas da por sentado, una vuelta a la economía pública, como si esta hubiera existido antes, y diferencia entre finanzas públicas y hacienda pública, cuando esta última es la traducción española del término public finance.

En el literal (b), “La Economía Pública: ciencia dinámica e interdisciplinaria”, nos dice, “en cuanto disciplina, la Economía pública evolucionó gradualmente a partir de las prácticas contables, presupuestarias y de auditoría o control



Antonio Quintero Soto, *Fundamentos de la Teoría Económica*. Bogotá, ESAP, 1998, Módulo

31 Atkinson y Stiglitz, *Lecciones sobre economía pública*.

32 Drèze, “Forty Years of...”.

33 Kolm, *Les fondements de...*

34 Serge-Christophe Kolm, “Public Economics”, en *The New Palgrave Dictionary of Economics*, ed. John Eatwell *et al.* (Palgrave Macmillan, 1987).

35 Laffont, *Fundamentals of Public Economics*.

36 Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 7.



Curtis Robert Glick, *Desarrollo Urbano*, Bogotá, ESAP, 1992, Módulo

de las ciudades comerciales de la Era Moderna”³⁷. Esta apreciación es desfasada en cuanto al surgimiento y evolución, pues, la historia moderna y contemporánea comienza con los fisiócratas y los economistas clásicos Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, luego con los marginalistas y la economía neoclásica. En cuanto al literal (c) “La etapa actual”, coincidimos sólo en que a partir de los años setenta aparece y se consolida la disciplina de la economía pública.

En el punto 1.2. “Los determinantes contextuales de la vieja economía pública y la aparición de la nueva”, continúa dando por supuesto que existió una “vieja economía pública”, y el contenido restante no es preciso con la evolución real de la economía pública.

En 1.3. “La emergencia de nuevos actores, nuevos conceptos y nuevas relaciones teóricas”. Aquí coincidimos en la afirmación que, “La nueva Economía Pública no es una ciencia acabada, como tampoco lo son la nueva Administración o el nuevo Derecho”, bueno, quitando lo de nueva.

El punto 1.4. “Los múltiples determinantes del sustrato común: los cambios en la economía pública y los cambios en otras disciplinas científicas”, es el más extenso con cinco subtítulos. Sobresalen el literal (b) “Los retos de la nueva Economía Pública”, donde sostiene, “El reto específico de la nueva Economía Pública estriba en poner en evidencia y en canalizar eficazmente las nuevas tareas de promoción, concertación y facilitación del Estado, las nuevas fuentes de recursos para la

atención de los bienes y servicios colectivos y los nuevos criterios de eficiencia y equidad que habrán de regir el presupuesto públicos de los años por venir”³⁸. El autor, no da cuenta que desde Adam Smith (1776) se plantearon los dos criterios básicos de la tributación, la eficiencia y la equidad, y ésta descansando en dos principios, el de beneficio y el de capacidad de pago, así que estos conceptos no son nuevos y menos novedosos; y en Samuelson³⁹ se relacionan los bienes públicos puros (seguridad, justicia, obras públicas o infraestructura básica, educación para los pobres y gastos de la administración pública, y los bienes públicos impuros o mixtos (bienes comunes y bienes club), por lo tanto, no hay claridad en este apartado. El literal (f) “La nueva Economía Pública y los nuevos conceptos, actores y relaciones de la Administración, especialmente la Administración Pública”, señala, “El arma de aplicación de la nueva Economía Pública sigue siendo la Administración Pública; pero esta se caracteriza ahora por funciones de producción en cambio constante”⁴⁰. Compartimos la primera parte, el arma de aplicación es la administración pública, pero está ya no produce nada, su función esencial ahora es la de gestionar la contratación pública.

El punto 1.5. “Los nuevos contenidos de la Economía Pública, se subdivide en seis literales”. Los más interesantes son, el literal (a) “La teoría de la regulación y el nuevo modelo regulatorio”. Luego explicita, “La literatura académica de raigambre anglosajona trae desde hace cerca de veinte años

³⁸ Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 20.

³⁹ Paul A. Samuelson, “The Pure Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics* 36, n.º 4 (1954): 387-89.

⁴⁰ Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 33.

³⁷ Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 8.

un sentido especial de regulación, cual es el conjunto de reglas e instituciones enderezadas a reestablecer las condiciones de mercado o, cuando menos, de aproximarse a ellas”⁴¹ (p. 36). Un mejor desarrollo se puede observar en el artículo, “Las teorías de la Regulación y la Privatización de los Servicios Públicos” de Páez y Silva⁴², donde se describen las diferentes teorías en el “Cuadro 1, Los enfoques regulatorios y sus características”. La privatización y la regulación van cogidos de la mano, la regulación es la antesala de las privatizaciones, los Estados nacionales en América Latina, incluida Colombia, desde mediados de los años ochenta, para adoptar y adaptar el modelo de “Estado regulador” (para otros, economía de mercado, o Estado neoliberal), imperante desde los años setenta en los países desarrollados, reformaron sus constituciones políticas, abriendo puertas y ventanas a la privatización, donde el Estado y sus gobiernos asumen sus nuevos roles de reguladores y para ello, se expidieron leyes de regulación para los servicios básicos, Ley 100 de 1993⁴³ (salud y pensiones), Ley 30 de 1992⁴⁴ (educación superior), Ley 115 de 1994⁴⁵ (educación

básica y media), Ley 142 de 1994⁴⁶ (SPD), entre las más básicas.

En el capítulo 2. “La manera de abordar la transición de la disciplina”, deduce, “Concebir, aclimatar, acreditar y formalizar una nueva disciplina es tarea de mediano plazo en la cual intervienen muchos agentes que imprimen las fuerzas determinantes del cambio”⁴⁷. En el punto 2.2, “El estado del arte en Colombia”, comenta que las ciudades y los departamentos de Colombia, están dando cuenta, en los hechos, del nuevo potencial de la participación y la concertación para la asociación en redes, cadenas carteles o corporaciones, a nuevos centros de productividad y competitividad, a novedosos arreglos con el sector privado⁴⁸.

En relación con el punto 2.3 “Los retos en Colombia: nuevas formas de trabajo para la docencia y la investigación”, indica, “El nuevo orden institucional, los nuevos agentes de las redes y de las cadenas, de la participación y la concertación, requiere de una gestión, con líderes, gerentes, investigadores, incentivos, etc.”⁴⁹. En el punto 2.4 “Los recursos en Colombia”, expresa, “Por todo lo dicho más arriba, la agenda investigativa y de preparación académica ha de centrarse en la reingeniería de la concertación y de la participación

41 Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 36.

42 Pedro Nel Páez Pérez y José Silva Ruiz, “Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos”, *Administración & Desarrollo* 38, n.º 52 (2010): 39-56, <https://doi.org/10.22431/25005227.154>.

43 Congreso de la República de Colombia, Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.148, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635955>

44 Congreso de la República de Colombia, Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, *Diario Oficial* n.º 40.700, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewdocument.asp?ruta=leyes/1586969>

45 Congreso de la República de Colombia, Ley 115 del 08 de febrero de 1994, “Por la cual se expide la ley general de educación”,

Diario Oficial n.º 41.214, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1645150>

46 Congreso de la República de Colombia, Ley 142 del 11 de julio de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.433, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019356>

47 Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 51.

48 Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 54-55.

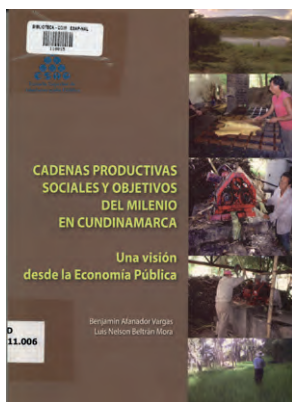
49 Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 55.



Benjamín Afanador Vargas y Luis Nelson Beltrán, *Economía Pública Colombiana y Desempeño Fiscal en el Contexto de la Globalización*, Bogotá, ESAP, 2007, Libro



Fernán José Fortich Pachecho y José Agustín Arias Vargas, *Bases Conceptuales y Metodológicas para Estudios de Economía Espacial en Colombia Un acercamiento al análisis de disparidades económicas*, Bogotá, ESAP, 2010, Libro



Benjamín Afanador Vargas y Luis Nelson Beltrán Mora, *Cadenas Productivas Sociales y Objetivos del Milenio en Cundinamarca Una visión desde la Economía Pública*, Bogotá, ESAP, 2010, Libro

exitosas habidas hasta ahora en Colombia, que sí cuenta con experiencias germinales de interacción entre los sectores público y privado”⁵⁰.

2.3.2 La Reforma Académica de 1988, y el surgimiento de los núcleos curriculares: Núcleo de Economía de lo Público e investigación en el campo.

Bajo la Dirección Nacional de Hernando Roa Suárez (mayo de 1996 – enero 09 de 1999), se crearon las facultades de Pregrado y de Posgrados de la ESAP, y en 1988 se reestructuraron los programas curriculares con la participación de profesores y estudiantes; asimismo, se crearon algunos programas de especialización, entre estos, “Alta Gerencia en Economía Pública”, “Administración Pública Contemporánea”, “Gerencia Social”, “Gerencia en salud”. Se creó también la Escuela de Alto Gobierno y el “Programa de Especialización en Alta Dirección del Estado”, adscrito a esta. El Centro de Programas Curriculares, un cargo de carácter ejecutivo de libre nombramiento y remoción, su primer y único director fue José Silva Ruiz (vinculado en marzo de 1996), y entre las funciones del cargo estaban, coordinar la reforma de los programas de pregrado, iniciar y desarrollar el proceso de acreditación de programas curriculares (inicialmente el pregrado en administración pública), coordinar y ejecutar los concursos docentes; adaptar el nuevo régimen salarial para los profesores de planta o de “empleados públicos docentes” de la ESAP, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1444 de 1992⁵¹,

al establecerse que la ESAP podía acogerse a éste régimen salarial vigente para los profesores de las universidades oficiales (este régimen fue sustituido por el Decreto 1279 de 2002⁵² de vigencia actual); otra función consistía en coordinar la Reforma del Estatuto Docente para adoptar el nuevo régimen salarial, y para su ejecución se concibieron dos comités, Personal Docente y Asignación y reconocimiento de puntaje, CARP. En el año 2000 con una nueva reforma de la administración pública, en el Gobierno de Andrés Pastrana, se eliminaron los cargos ejecutivos, y José Silva Ruiz pasó a desempeñar un cargo de profesional especializado. El 16 de enero de 2002 ingresó a la planta docente de la ESAP, luego de participar en concurso de méritos a finales de 2001.

La reforma curricular del programa de pregrado en Administración Pública (presencial, Bogotá, diurno y nocturno) y el nuevo Programa de Administración Pública Territorial, adoptó una estructura de núcleos académicos (Economía de lo Público, Organizaciones Públicas y Gestión; Estado y Poder; Desarrollo y Gestión Territorial y, el Núcleo complementario de matemáticas e idiomas). El Programa de Maestría en Administración Pública acogió la misma estructura, en núcleos académicos; e igualmente, las “Líneas de investigación de la ESAP” adoptaron el mismo nombre de los núcleos académicos, con lo cual se garantizaba el desarrollo armónico entre los programas curriculares y la investigación.

n.º 40.568, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1288142>

⁵⁰ Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*, 56.

⁵¹ Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1444 del 03 de septiembre de 1992, “Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados docentes de las universidades públicas del orden nacional”, *Diario Oficial*

⁵² Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1279 del 19 de junio del 2002, “Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales”, *Diario Oficial* n.º 44.840, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1258007>

2.3.3 El programa curricular de Especialización de Alta Gerencia en Economía Pública.

Mediante Acuerdo del Consejo Directivo de la ESAP, n.º 09 de 17/04/1987⁵³ se aprobó el Programa de “Especialización en Alta Gerencia en Economía Pública”, modalidad presencial para las ciudades de Bogotá y Pasto, con una duración de 2 semestres,

⁵³ Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo n.º 09 del 17 de abril de 1987, “Por el cual se crea el programa de Especialización en Alta Gerencia en Economía Pública”.

y 24 créditos académicos, 7 SMLV para Bogotá y 6 SMLV en la ciudad de Pasto.

De entrada, el programa académicamente fue mal diseñado y estructurado, una decisión apresurada, por cuanto, directivas y profesores de la ESAP, por esa época y aún a la fecha, desconocen el surgimiento, evolución y desarrollo de la economía pública como disciplina académica y realidad práctica, contaban como referente único el documento de Fernando Rojas de 1996, relacionado en el punto 2.3.1. La Estructura del Programa se relaciona en la Tabla 13.1.

Tabla 13.1. Plan de Estudios “Programa de Especialización de Alta Gerencia en Economía Pública”

Tipo de curso	Sem.	Nombre del seminario	No. Créditos	Tipo	Horas Presencial	Horas no Presencial	Total Horas	%
Cursos básicos	Primer semestre	Organización estatal Colombiana	1	Obl.	16	32	48	
		Pensamiento administrativo público	1	Obl.	16	32	48	
		Enfoques sobre lo público	1	Obl.	16	32	48	
Créditos básicos			3		48	96	144	15
Cursos de profundización	Primer semestre	Teoría Económica	3	Obl.	48	96	144	
		Globalización, productividad y competitividad	2	Obl.	32	64	96	
		Hacienda y Finanzas Públicas	2	Obl.	32	64	96	
		Economía internacional	3	Obl.	48	96	144	
		Seminario de trabajo de grado	1	Obl.	32	64	96	
	Segundo semestre	Política fiscal y política internacional	2	Obl.	32	64	96	
		Administración y teorías organizacionales	1	Obl.	16	32	48	
		Habilidades gerenciales y de negociación	2	Obl.	32	64	96	
		Gerencia Pública moderna	2	Obl.	32	64	96	
Total créditos profundización			18		288	576	864	70

Fuente: Rojas Hurtado, *Economía pública contemporánea...*



Fernando Chávarro Miranda, *Política Económica*, Bogotá, ESAP, 2004, Módulo

Este plan de estudios relaciona tres asignaturas de contexto específico (Teoría económica; Globalización, productividad y competitividad; Economía internacional) y tan sólo dos asignaturas un poco más pertinentes al programa (Hacienda y finanzas públicas; Política fiscal y Política internacional); cuando desde Adam Smith, 1776, Libro Quinto de *La riqueza de las naciones* relacionaba tres componentes: ingresos públicos, gasto y deuda pública. Un diseño de mezcla entre administración pública y gerencia con algo poco de economía pública. Este programa no renovó su registro en el año 2011, dejando de operar.

2.3.4 El programa curricular de Pregrado en Economía Pública (Resolución n.º 017745, septiembre 28 de 2023, Ministerio de Educación Nacional).

Por iniciativa del director nacional de la ESAP, Pedro Medellín Torres (mayo 21 de 2019 – junio 21 de 2021) se encomendó al profesor titular de planta José Silva Ruiz, a principios del año 2021, el diseño del Programa Curricular de Pregrado en Economía Pública con el apoyo de profesores del Núcleo de Economía de lo Público; sin embargo, sólo participó de manera activa y regular el profesor Luis Eduardo Amador Cabra. El programa se presentó ante el Consejo Directivo de la ESAP y fue aprobado mediante el Acuerdo 017 del 21 de diciembre de 2021⁵⁴, luego de pasar por

las instancias académicas respectivas del Comité Curricular de Pregrado y del Consejo Académico Nacional.

En el año 2022 se registró en la plataforma del SACES del Ministerio de Educación Nacional, el Documento maestro y cada una de las nueve condiciones, y demás requisitos exigidos por las normas vigentes a esa fecha, con el fin de solicitar el Registro Calificado del nuevo programa curricular. El proceso requirió de una consulta previa ante el Consejo Nacional Profesional de Economía, Conalpe, por lo del nombre compuesto de “Economía – Pública”. Finalmente, el Consejo resuelve dejar el nombre del programa a decisión del Ministerio, y éste decide otorgar el Registro Calificado mediante la Resolución número 017745 de septiembre 28 de 2023:

RESUELVE:

Artículo 1º. – Otorgar por el término de siete (7) años el registro calificado al siguiente programa:

Institución: Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—

Denominación: Economía Pública

Título otorgado: Economista Público

Lugar de desarrollo y modalidad: Bogotá D.C. y presencial

Créditos Académicos: 150⁵⁵

En octubre de 2023 se dio apertura a la convocatoria de aspirantes interesados en ingresar al programa, y en febrero de 2024 se da inicio al primer semestre académico, bajo la estructura curricular que describe la Tabla 13.2.

⁵⁴ Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo 017 del 21 de diciembre de 2021, “Por el cual se crea el Programa de Pregrado en Economía Pública en la Escuela Superior de Administración Pública—ESAP”, http://academusoft.esap.edu.co:8096/esap/gestasoft/generalIG/archivos/normas/Norma_n.º_51454.pdf

⁵⁵ Ministerio de Educación Nacional, Resolución n.º 017745..., 2.

Tabla 13.2. Plan general de estudios en economía pública modalidad presencial

PROGRAMA DE ECONOMÍA PÚBLICA																				
CICLO DE FORMACIÓN BÁSICA Enfoque positivo: hechos, análisis, teoría, modelación										CICLO TERMINAL: ECONOMÍA PÚBLICA Enfoque normativo: deber ser, políticas, política Económica										
Áreas de formación	I		II		III		IV		V		VI		VII			VIII			IX	
	Asignatura	C	Asignatura	C	Asignatura	C	Asignatura	C	Asignatura	C	Asignatura	C	Asignatura	C		Asignatura	C		C	
Economía: Teoría Económica e Historia	Introducción a la economía Colombiana	3	Fundamentos de Contabilidad	3	Introducción a la Macroeconomía	4	Macroeconomía 2	4	Macroeconomía 3	4	Bienes Públicos, Servicios Públicos y Regulación	4	Gasto Público y GPS (nacional, territorial y Organizaciones Públicas)	3		Formulación y Evaluación Económica y Social de Proyectos	4	SEMESTRE DE PRÁCTICAS: Organizaciones Públicas.	10	
	Introducción a la Macroeconomía	4	Historia del Pensamiento Económico	3	Microeconomía 2	4	Microeconomía 3	4	Historia del Análisis Económico	3	Contabilidad Gubernamental	3	Déficit fiscal y deuda pública	3	Presupuesto Público (Nacional, territorial)	3				
	Historia Económica General	3							Historia Económica en Colombia		Economía Política	3								
Cuantitativa	Calculo Diferencial	3	Álgebra Lineal y Cálculo	3	Estadística (Economía)	4	Econometría 1	4	Econometría 2	4	Fundamentos Economía Pública	4	Ingresos Públicos (y Tributación) (Nacional, territorial)	4		Gestión Financiera pública.	2			
			Calculo Integral - Probabilidad	3	Métodos Matemáticos para Economistas	3	Laboratorio de Excel, Stata, SPSS, Matlab, R, SAS	3	Teoría de Juegos	3	Curso Electivo 2	3	Economía Ambiental y Desarrollo Sostenible	3	Política Económica y Social	4				
Formación Integral y de contexto	Español y construcción de textos en Economía	2	Política, Estado y Gobierno	3	Derecho Administrativo	2	Curso Electivo 1	2					Desarrollo Económico y Regional	3		Curso Electivo 3	2			
	Fundamentos de Administración Pública	3	Constitución y Democracia	3									Gestión y Gerencia Pública	2	Contratación pública	2				
Total de créditos		18		18		17		17		18		17		18		17				

Fuente: Consejo Directivo de la ESAP, Artículo 5to, Acuerdo 017..., 5.



Mauricio Betancourt García, *Teorías y Enfoques del Desarrollo*, Bogotá, ESAP, 2004, Módulo

2.3.5 La investigación en el el Núcleo de Economía de lo Público desde 1988 y sus perspectivas a futuro.

Los grupos de investigación en Colombia fueron creados inicialmente en 1991 bajo la Ley 29 de 1990⁵⁶, que definió la Política Nacional de Ciencia y Tecnología y reorganizó Colciencias para coordinar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. La Ley de Ciencia y Tecnología sienta las bases para la política de apoyo y consolidación de grupos de investigación a partir del año 1991.

A mediados de los años 1990 se consolida la idea de grupo de investigación como un equipo de trabajo para desarrollar tareas de investigación de manera conjunta y constante, reflejando un esfuerzo colectivo. En 1999 se implementa el modelo de clasificación y medición de los grupos de investigación y la Plataforma ScienTI, donde se registran los grupos a través del aplicativo GrupLAC. En el año 2002, Colciencias reporta el reconocimiento de 2.057 grupos a nivel nacional.

En 2019, Colciencias se transforma en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Minciencias.

La planta de profesores en el año 2021 constaba tan solo de 34 plazas, la mayoría asignados a la sede central. El Decreto 165 de febrero 16 de 2021⁵⁷, en el artículo 2, literal b) “Empleos Públicos

Docentes” se incrementa la planta docente a 171 (ciento setenta y uno) de tiempo completo; y de estos, ciento cuarenta plazas se asignaron a las 15 sedes territoriales, a la fecha aún quedan algunas plazas vacantes. El resultado, el incremento de docentes de planta permitió nuevos grupos de investigación en las sedes territoriales.

Líneas de investigación tradicionales hasta 2021:

Organización y gerencia del Estado; Ciudadanía y construcción de lo público; Gestión, desarrollo territorial y local; Políticas públicas y gobernabilidad; Derechos humanos con perspectiva de lo público; Economía de lo público.

El Núcleo de Economía de lo Público cuenta con dos grupos de investigación, “Grupo Ciudadanía y Finanzas Públicas” y “Grupo Globalización y Finanzas Públicas”. Estos dos grupos han venido participando en las “Convocatorias de proyectos de investigación de la ESAP” y desarrollando proyectos, sobre diferentes temas y problemas: impuestos nacionales, territoriales y locales diversos; política económica y política fiscal; regalías (minería, hidrocarburos); gasto público y gasto público social; aranceles; comercio y política comercial, déficit comercial y de balanza de pagos; tasa de cambio; deuda pública; déficit fiscal; presupuesto público; reformas tributarias; subsidios; transferencias, descentralización fiscal; externalidades y medioambiente; educación; salud; sistema general de participación transporte y movilidad, de seguridad, justicia, corrupción, violencia y guerra, política de paz, acción colectiva, elección colectiva, entre otros más.



José María Castillo Asís, *Vinculación de la Organización Comunitaria al Desarrollo*, Bogotá, ESAP, 1988, Cuadernos ESAP

⁵⁶ Congreso de la República de Colombia, Ley 29...

⁵⁷ Presidencia de la República de Colombia, Decreto 165 del 16 de febrero de 2021, “Por el cual se modifica la planta de personal de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 51.590, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30041401>

3. Conclusiones

La trayectoria de la economía pública comienza en la ESAP con la reforma curricular del año 1988, en particular con la implantación del Núcleo de Economía Pública, luego con la creación del Programa de Especialización de Alta Gerencia en Economía Pública. El hecho más significativo, la creación del Programa de Pregrado en Economía

Pública, con el inicio del programa a partir de febrero del año 2024. Más reciente con la aprobación del Grupo de Investigación en Economía Pública, la creación de la *Revista en Economía Pública* y la publicación de su primera edición (octubre de 2025). La Revista divulgará trabajos académicos con énfasis en economía pública y, dependiendo de la pertinencia con este campo del saber, en otras áreas del conocimiento afines.

4. Bibliografía

- Atkinson, Anthony B. y Joseph E. Stiglitz. *Lecciones sobre economía pública*. Traducido por Francisco Domínguez del Brío. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1988.
- Auerbach, Alan J. y Martin Feldstein. *Handbook of Public Economics, Volumen II*. North Holland, 1987.
- Boadway, Robin W. y David E. Wildasin. *Economía del sector público*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1886.
- Brown, Charles V. y Peter M. Jackson. *Public Sector Economics*. Martin Robertson, 1986.
- Buchanan, James M. *The Public Finances*. Richard D. Irwin, INC., 1960.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 29 del 27 de febrero de 1990, “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias”, *Diario Oficial* n.º 39.205, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1585902>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, *Diario Oficial* n.º 40.700, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewdocument.asp?ruta=leyes/1586969>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.148, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635955>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 115 del 08 de febrero de 1994, “Por la cual se expide la ley general de educación”, *Diario Oficial* n.º 41.214, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1645150>

- Congreso de la República de Colombia, Ley 142 del 11 de julio de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.433, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019356>
- Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo n.º 09 del 17 de abril de 1987, “Por el cual se crea el programa de Especialización en Alta Gerencia en Economía Pública”.
- Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública, Acuerdo 017 del 21 de diciembre de 2021, “Por el cual se crea el Programa de Pregrado en Economía Pública en la Escuela Superior de Administración Pública–ESAP”, http://academusoft.esap.edu.co:8096/esap/gestasoft/generalIG/archivos/normas/Norma_No._51454.pdf
- Desmarais-Tremblay, Maxime, Marianne Johnson y Richard Sturn. “From public finance to public economics”. *The European Journal of the History of Economic Thought* 30, n.º 5 (2023): 934-64. <https://doi.org/10.1080/09672567.2023.2248323>
- Desmarais-Tremblay, Maxime, Marianne Johnson, y Richard Sturn. “Mapping the history of public economics in the twentieth century: an introduction to the special issue”. *The European Journal of the History of Economic Thought* 30, n.º 5 (2023a): 689-712. <https://doi.org/10.1080/09672567.2023.2248319>
- Drèze, Jacques H. “Forty Years of Public Economics: A Personal Perspective”. *Journal of Economic Perspectives* 9, n.º 2 (1995): 111-30. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.9.2.111>
- Jha, Raghubendra. *Modern Public Economies*. Routledge, 1998.
- Johansen, Leif. *Economía pública*. Vicens Vives, 1970.
- Kolm, Serge-Christophe. *Les fondaments de l'économie publique. Introduction à la théorie du rôle économique de l'état*. IFP, 1964.
- Kolm, Serge-Christophe. “Public Economics”. En *The New Palgrave Dictionary of Economics*, editado por John Eatwell, Murray Milgate, y Peter Newman. Palgrave Macmillan, 1987.
- Laffont, Jean-Jacques. *Fundamentals of Public Economics*. Traducido por John P. Bonin y Hélène Bonin. The MIT Press, 1988.
- Ministerio de Educación Nacional, Resolución n.º 017745 del 28 de septiembre de 2023, “Por medio de la cual se resuelve la solicitud de registro calificado del programa de Economía Pública de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP –”, https://esapedu.sharepoint.com/:b:/s/IntraESAP/EV_tjekOVCBdNwOoiy5soEBPEvIQkF4WdI39nOBNqhZGQ?e=yLfNTI
- Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance: a study on economy*. McGraw-Hill, 1959.
- Páez Pérez, Pedro Nel y José Silva Ruíz. “Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos”. *Administración & Desarrollo* 38, n.º 52 (2010): 39-56. <https://doi.org/10.22431/25005227.154>.
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1444 del 03 de septiembre de 1992, “Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados docentes de las universidades

- públicas del orden nacional”, *Diario Oficial* n.º 40.568, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1288142>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1279 del 19 de junio del 2002, “Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales”, *Diario Oficial* n.º 44.840, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1258007>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 165 del 16 de febrero de 2021, “Por el cual se modifica la planta de personal de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 51.590, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30041401>
- Rojas Hurtado, Fernando. *Compromisos incumplidos. El gasto del Gobierno nutre la desconfianza de los colombianos*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2025.
- Rojas Hurtado, Fernando. *Economía Pública Contemporánea. Reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina*. Escuela Superior de Administración Pública, 1996.
- Rojas Hurtado, Fernando y Oscar Alviar Ramírez. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Temis, 1985.
- Samuelson, Paul A. “The Pure Theory of Public Expenditure”. *The Review of Economics and Statistics* 36, n.º 4 (1954): 387-89. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Silva Ruíz, José. “Economía pública: una disciplina autónoma desde 1970”. *Revista de Economía Pública* 1, n.º 1 (2025): 1-17. <https://revistas.esap.edu.co/index.php/economiapublica/article/view/1292>
- Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público*. Segunda edición. Traducido por María Esther Rabasco y Luis Toharia. Antoni Bosch Editor, 1988.
- Stiglitz, Joseph E. y Jay K. Rosengard. *La economía del sector público*. Cuarta edición. Traducido por María Esther Rabasco. Antoni Bosch, 2016.
- Vasudevan, C. “History and Origin of Public Economics”. *International Journal of Research -GRANTHA-ALAYAH* 8, n.º 8 (2020): 124-31. <https://doi.org/10.29121/granthaalayah.v8.i8.2020.772>

Descentralización y compensaciones fiscales a las entidades territoriales en Colombia

FERNÁN JOSÉ FORTICH PACHECO¹

Introducción

La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, ha venido respondiendo en el tiempo a los cambios que han jalonado los modelos de desarrollo político, económico y social en su incidencia con las administraciones públicas nacional y subnacionales, así como en el impacto de las reformas sobre las organizaciones de las administraciones públicas, en particular en dos momentos importantes del proceso de la descentralización como lo han sido los períodos de los años 60 a los 90 y de los 90 hasta el presente para el cumplimiento de su misión.

Relaciones que se muestran alrededor de enfoques fundamentales que movieron el poder autónomo territorial, como lo fueron: la apertura económica, la soberanía territorial y la descentralización; buscando con ello entregar a los ciudadanos el

poder de decisión sobre aspectos relevantes de mejora social, con énfasis en población especial, de atributos muy particulares, específicos y complejos que revisten precariedad, expoliación de derechos, vulnerabilidad socioeconómica, exclusión e inequidades (descentralización política).

Estas preocupaciones a la luz del debate público no pueden entenderse como un simple trámite, sino más bien como un componente sustantivo de los procesos políticos y legislativos que comprendan los principios de reconocimiento de la heterogeneidad territorial, flexibilidad, gradualidad, pluralismo, equidad territorial, inclusión, diversidad étnica, gobernanza territorial, gobierno abierto, cierre de brechas, Estado social de derecho, paridad, honestidad, crisis climática, entre otros, como crítica a la ortodoxia imperante. Por tanto, estos elementos transversales ponen de manifiesto que las administraciones públicas no sólo deben

¹ Profesor de carrera – ESAP, Sede Central
Doctor en Economía



Adolfo Cortés Ramírez, *Análisis de Estados Financieros*, Bogotá, ESAP, 1981. Módulo



Carlos Arturo Castañeda González, *Administración Financiera*, Bogotá, ESAP, 1990. Libro

administrar los recursos físicos, humanos, financieros y de la provisión de los bienes y servicios esenciales, sino que juegan un rol preponderante en administrar para la vida en dignidad y decencia de los ciudadanos en el territorio.

Así las cosas, el desarrollo del marco de descentralización en Colombia expuesto en la Constitución Política de 1991, buscó responder en el tiempo a las asimetrías estructurales entre territorios pero se encontró con bajas capacidades institucionales, sin mecanismos claros de coordinación intergubernamental, que arrojaron déficit de gobernanza y desigualdades persistentes en las garantías de derechos, así como transferencias de competencias con una desproporcionada asignación concurrente de recursos². En ello, se viene deliberando sobre nuevas maneras de relaciones multijurisdiccionales en los campos de las administraciones públicas, en lo que tiene que ver con los criterios y formas de administrar para proveer los bienes y servicios sociales para todos en el camino del cierre de brechas sociales, económicas, políticas, ambientales, culturales; esto es, en inequidades y dotación de recursos para la protección de todas las vidas.

Es necesario destacar que, en la descentralización se daba por descontado que al transferir más presupuestos a los territorios y robustecer las propias rentas de éstos se fortalecía el gasto social. Esto en general no ha ocurrido³. Lo que vemos es una

baja capacidad fiscal, inexistente gestión tributaria y poca dinámica económica y productiva real. Muchas reformas condicionaron las transferencias a las destinaciones identificadas como prioritarias por el Gobierno central, pero se encontraron con lo que la Misión Bird-Wiesner llamó el “laberinto fiscal”⁴ como realidad de la duplicidad de funciones en distintos niveles de gobierno.

De esa manera, el trabajo se centra en cuatro partes como lo son: i) una introducción que ambienta la temática en comento; ii) las problemáticas del proceso multijurisdiccional del país con sus alcances y limitaciones; iii) las apuestas y hoja de ruta que toma el país en el inmediato futuro; y, iv) a manera de cierre, unas conclusiones y reflexiones finales sobre el avance de la temática en el debate nacional.

1. Problemática a tratar

Colombia ha sido un país organizado y gobernado la mayor parte del tiempo desde el centro. Lo fue en la época colonial, lo continuó siendo en los tiempos republicanos, con esporádicas épocas de federalismo cuando algunas constituciones como la de 1863 estableció por un corto período el federalismo; lo volvió a ser a partir de la Constitución de 1886 y lo reafirmó una vez más en la Carta de 1991⁵.

2 Darío Indalecio Restrepo y Sergio León Álvarez Fernández, “Los retos del nuevo Sistema General de Participaciones”, *Revista Economía Colombiana*, n.º 376 (2025): 30–37. <https://revistaeconomiacolombiana.com/revista-376-los-retos-del-nuevo-sistema-general-de-participaciones/>

3 Departamento Nacional de Planeación. DNP, *Las finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe de la Misión Wiesner-Bird* (Departamento Nacional de Planeación, 1981).

4 Departamento Nacional de Planeación. DNP, *Las finanzas intergubernamentales...*, 61–66.

5 Ver: Fernán José Fortich Pacheco, *Gestión financiera territorial. Unidad didáctica I* (Facultad de Posgrados, Escuela Superior de Administración Pública, 2017).

En relación con ello, se observan entes territoriales que reclaman independencia y autogestión en el tránsito a un sistema federal —o por lo menos de mayor autonomía—. que consiga volverlos responsables de su futuro amparados en principios esenciales de eficiencia y meritocracia en la solución de sus propias necesidades. Con mayor autonomía y espacios democráticos se obtendrían mejores controles por supervisión directa entre ciudadanos y autoridades. Con un régimen federal tendríamos entes territoriales responsables de su desarrollo político, económico y social, quizás con fuerza fiscal que *asinceren* la base económica, así como sus propias dinámicas productivas que coadyuven al fortalecimiento de los gobiernos urbanos y rurales⁶. En ese sentido, dejan de escudarse en el Gobierno central por no solucionar problemas de sus regiones y por el contrario empoderan a gobernantes capaces de hacerles frente a sus problemas sociales.

La autonomía funcional, financiera y administrativa de los entes territoriales no es un fin en sí mismo sino un medio para garantizar la materialización del Estado social de derecho, dado a que sin capacidades institucionales endógenas y lineamientos sobre quien hace qué y con qué recursos, la descentralización se convierte en una carga, más no en una oportunidad, para los territorios en sus diversidades.

A lo largo de los años, ya se reconoce que la gobernanza territorial requiere de una arquitectura institucional coherente: que vaya más allá de sus funciones. Se ha requerido de sistemas de

financiación previsible, mecanismos de articulación sectoriales, estándares mínimos de gestión y un marco de rendición de cuentas con participación ciudadana efectiva e incidente que vincule a las poblaciones en la gestión de resultados y la asignación de recursos.

1.1. Notas sobre el proceso multijurisdiccional

La configuración de las relaciones entre el poder central y las regiones constituye parte de la discusión pública en la historia colombiana, lo que obedece a la pluralidad regional de nuestra nacionalidad la cual concentra una diversidad notable para un país de nuestro tamaño y población. Son inherentes a este proceso las búsquedas y redefiniciones constantes de geografías variables que explican que esta temática llame la atención de todos los sectores políticos y sociales.

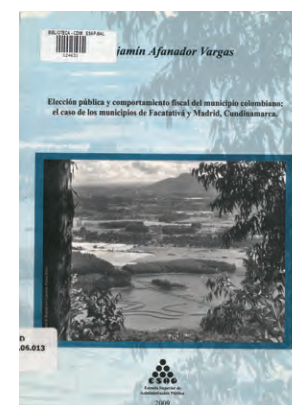
Desde la década de los 80 se evidencian intenciones políticas del Estado colombiano para adoptar formas de organización territorial descentralizadas plasmadas en las leyes 14 de 1983⁷, 3⁸, 11⁹ y 12 de

6 Edgar González Salas y Oscar David Saidiza, *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública y su contexto* (Escuela Superior de Administración Pública, 2018).

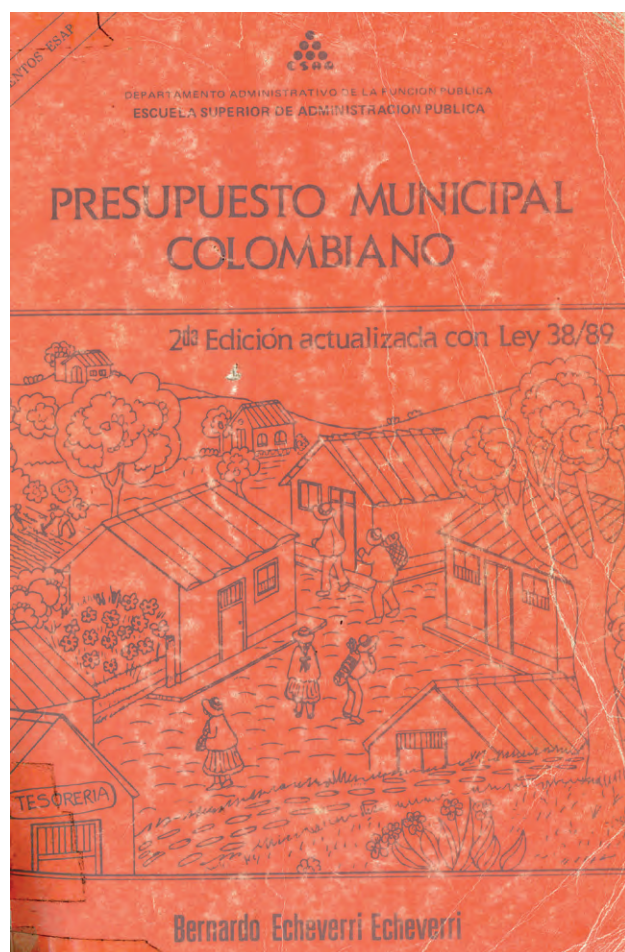
- 7 Congreso de la República de Colombia, Ley 14 de 06 de julio de 1983, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 36.288, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1570588>
- 8 Congreso de la República de Colombia, Ley 3 de 09 de enero de 1986, “Por la cual se expiden normas sobre la administración Departamental y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 37.304, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1558357>
- 9 Congreso de la República de Colombia, Ley 11 del 06 de enero de 1986, “Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”, *Diario Oficial* n.º 37.310, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1567604>



Belida Bonilla Vargas y Didier Montoya Castaño, *Código Fiscal Tipo para Municipios*, Bogotá, ESAP, 1989, Manual



Benjamín Afanador Vargas, *Elección Pública y Comportamiento Fiscal del Municipio Colombiano. El caso de los municipios de Facatativá y Madrid Cundinamarca*, Bogotá, ESAP, 2009, Libro



Bernardo Echeverri Echeverri, *Presupuesto Municipal Colombiano*, Bogotá, ESAP, 1987, Documentos ESAP

1986¹⁰ y en la elección popular de alcaldes de 1986. En la década de los 90 se piensa en fortalecer aún más el proceso de descentralización, aprovechando los acuerdos de discusión de la Asamblea Nacional Constituyente, al definirse las líneas álgidas de los distintos mecanismos cuando se consigna en la nueva Constitución Política de 1991, en su artículo 1° que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con *autonomía de sus entidades territoriales*”¹¹, a partir de ello a través de la legislación se plantean las figuras bajo las cuales se van a realizar distintas actividades administrativas en los gobiernos subnacionales, como la desconcentración¹², la delegación¹³ y la propia descentralización política, fiscal y administrativa en los territorios¹⁴.

Esta última presenta elementos como “la división territorial, la creación de las entidades territoriales, la forma de gobierno y administración, las competencias, los recursos y las relaciones intergubernamentales”¹⁵, en otras palabras, se da una nueva configuración de modelo de Estado para fortalecer a las entidades territoriales, asignándoles en los artículos 356 y 357 de la C.P. de 1991 funciones frente a la prestación de servicios específicos junto con la transferencia de recursos condicionadas desde el Gobierno nacional y la administración local de algunos tributos¹⁶.

- 10 Congreso de la República de Colombia, Ley 12 de 06 de enero de 1986, “Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983”, *Diario Oficial* n.º 37-310, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1568575>
- 11 Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de 1991* (cursivas agregadas). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- 12 Se entiende por desconcentración: “La redistribución del poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles de gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital”, Dennis Rondinelli citado por Iván Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, 2001), 34.
- 13 Se entiende por delegación: “transferencia de poder de decisión y administración —incluidas responsabilidades financieras— sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales”, D. Rondinelli citado por Finot, *Descentralización en América...*, 34.
- 14 Alberto Maldonado Copello y Carlos Moreno Ospina, “Transferencias y esfuerzo fiscal municipal”, *Nómadas*, n.º 3 (1995): 40–50. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105118914004.pdf>
- 15 Alberto Maldonado, “Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia” (tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 2012), 20, <https://hdl.handle.net/20.500.14352/48256>.
- 16 Fortich Pacheco, *Gestión financiera territorial. Unidad didáctica I*, 14.

El objetivo del modelo es generar competencias a los entes territoriales para que estos, desde su autonomía, asuman su propio desarrollo y materialicen los fines del Estado. El modelo dota a estos entes de tres herramientas fiscales para asumir las funciones que les corresponden: los recursos tributarios propios, las transferencias otorgadas por el Gobierno central y el endeudamiento público consagrados en la Constitución y la Ley, bajo el entendido que existe capacidad institucional para un uso eficiente de los recursos.

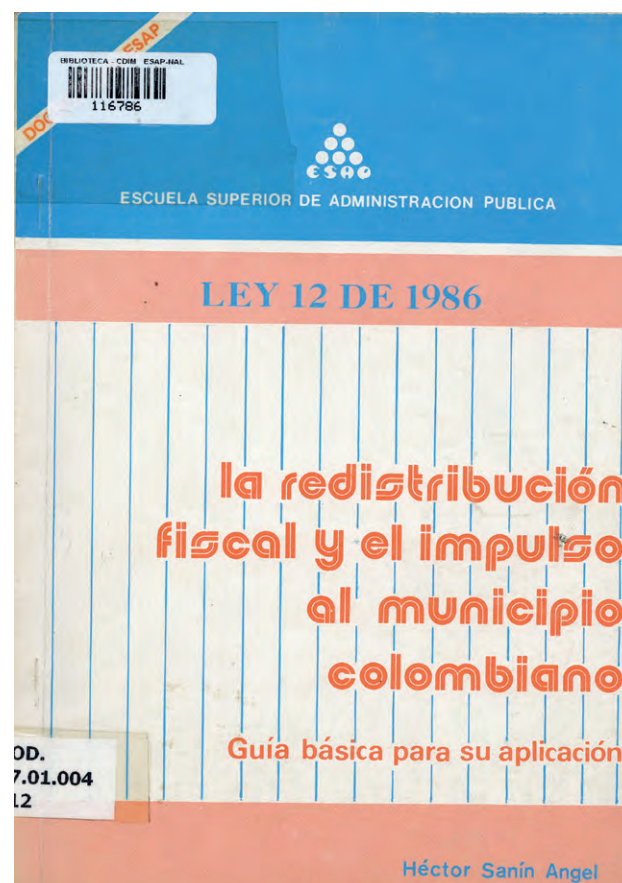
Debido a que las transferencias asignadas a los gobiernos subnacionales son un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación —ICN—, se planteó, en pro de generar mayor estabilidad económica, modificar la fórmula bajo la cual se calculaban dichas transferencias, al desvincularlas de los ICN y atarlas a la inflación causada y al crecimiento económico real.

Con el acto legislativo 01 de 2001 reglamentado en la Ley 715 de 2001¹⁷, aparece el Sistema General de Participaciones —SGP— el cual consiste en crear “una bolsa” que transfiera los recursos del Gobierno nacional a las entidades territoriales¹⁸ para financiar los siguientes sectores: salud, educación (prescolar, primaria, secundaria y media) y propósito general, donde a su vez se encontraban los sectores de agua potable y saneamiento básico, recreación, cultura y deporte en los territorios. Correspondió el 58,5 % a educación, el 24,5 % a salud y 17,0 % a propósito general, una vez descontado el porcentaje del 4 % de las asignaciones especiales. Esta distribución se modificaría transitoriamente para el año 2008 en adelante, dado que se definió para los departamentos, distritos y municipios incrementos que tomaban como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementaba en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada más una tasa de crecimiento real de 4 %. En el 2010 el incremento sería igual a la tasa de inflación causada más una tasa de crecimiento real de 3,5 %. Entre el 2011 y el 2016 el incremento sería igual a la tasa de inflación causada más una tasa de crecimiento real de 3 %¹⁹.

17 Congreso de la República de Colombia, Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, *Diario Oficial* n.º 44.654, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>

18 Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.

19 Fortich Pacheco, *Gestión financiera territorial...*, 16.



Héctor Sanín Angel, *Ley 12 de 1986 La Redistribución Fiscal y el Impulso al Municipio Colombiano*, Bogotá, ESAP, 1989, Documentos ESAP



Luis Javier Cleves González, *El Tesorero Municipal y la Jurisdicción Coactiva*, Bogotá, ESAP, 1988, Cuadernos ESAP



Pedro Pablo Higuera Cristancho, *Análisis Financiero Público*, Bogotá, ESAP, 2002, Libro

Debido a que la fórmula de crecimiento del SGP a partir del año 2009 volvería a la fórmula inicial al atarse al crecimiento de los ICN para no comprometer el equilibrio fiscal, se buscaba que el SGP creciera en términos reales en 4 %, propuesta que se puede observar en el A.L. 04 de 2007 y en su reglamentación con la Ley 1176 de 2007²⁰ hasta hoy.

1.2. Bases conceptuales

1.2.1. Autonomía

El principio más significativo de la Constitución Política en materia de entidades territoriales es el de la autonomía. El artículo 1º de la Constitución Política establece que “las entidades territoriales gozarán de autonomía” y el artículo 287 al tiempo que ratifica la autonomía de las entidades territoriales dentro de los límites de la Constitución y la Ley, contempla los derechos a dichas entidades que se desprenden de dicho carácter autónomo que, en materia fiscal, entre otros, hace referencia al ítem 3 que manifiesta:

- i. Gobernarse por autoridades propias.
- ii. Ejercer las competencias que les correspondan.
- iii. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
- iv. Participar en las rentas nacionales.

Lo anterior significa que las entidades territoriales pueden autónomamente administrar sus recursos

²⁰ Congreso de la República de Colombia, Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007, “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 46.854, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1675210>

y ejercer la denominada soberanía fiscal; lo que explica que a la soberanía no se opone el hecho de que algunos recursos estén atados a una destinación específica (como el gasto social, artículo 350 de la C.P. de 1991) o condicionados a requerimientos como los dirigidos a la pobreza para efectos de fijar los porcentajes de distribución²¹. Siendo así, cabe decir que la autonomía se expresa en que las entidades territoriales podrán armar a través del presupuesto un paquete de recursos para financiar los planes y proyectos que libremente decidan realizar en las condiciones y plazos que libremente determine. Se busca avanzar sobre las bases de una estructura fiscal establecida en las leyes pertinentes, de un régimen de autonomía territorial circunscrito a unos impuestos suficientes previamente definidos en la Ley, pero, comprendiendo que existirá un régimen básico uniforme para todos los territorios que simultáneamente podrán coexistir con otros regímenes impositivos diferentes dada la autonomía fiscal en comento.

1.2.2 Soberanía

En correspondencia con la autonomía fiscal entre otras, la soberanía fiscal se muestra como la capacidad de ingresos propios suficientes y permanentes que deben tener los entes territoriales de manera autónoma para cubrir en el tiempo el cumplimiento constitucional de la misión política encomendada en el propio título I, artículo 2 de la C.P de 1991, cuyos ingresos deben alcanzar a cubrir el pago del funcionamiento de la estructura misional, así como, si sobran recursos, extender los mismos en la provisión de bienes y servicios para la infraestructura a desarrollar a las comunidades

²¹ Fortich Pacheco, *Gestión financiera territorial...*, 12.

en dignidad. Se manifiesta por tanto en que: “los entes territoriales deberán tener autonomía para establecer los tributos suficientes y necesarios para el cumplimiento de sus funciones”²².

En esto, las entidades territoriales encuentran un instrumento clave para su desarrollo en la medida en que podrán recurrir a toda creatividad de cara a buscar herramientas fiscales que les asegure arbitrar los recursos necesarios para su buena gestión. Es necesario advertir que sólo una política integral y compensatoria por parte del nivel central, podría conjurar esta facultad tributaria con un correlativo incremento de las transferencias hacia las entidades territoriales más rezagadas en brechas sociales.

El concepto de soberanía fiscal se debe estudiar tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos; lo que muestra que en la elaboración del marco de la autonomía en la fijación de la estructura tributaria propia debe necesariamente tomarse en cuenta la armonía entre las competencias que se le otorguen a las entidades territoriales y las transferencias del Gobierno central a ellas. Cuanto mayor sean las funciones a cargo de las entidades territoriales mayor debe ser la autonomía en financiamiento.

En los ingresos, el concepto de soberanía fiscal, se basa en las necesidades de crear una estructura tributaria propia de las regiones, con autonomía no solamente en el uso de los recursos sino también en la aplicación y regulación de los tributos, previamente definidos por la Ley, con destinación específica para el ente territorial y con capacidad

para definir el término de duración, los sujetos pasivos, las tarifas a aplicar y el ámbito geográfico de aplicación.

De esta manera, la soberanía fiscal persigue básicamente crear mecanismos jurídicos regionales que le permitan modificar los tributos que afectan la actividad económica a los ciudadanos de la respectiva entidad territorial.

1.2.3. Descentralización

La descentralización es un proceso de redistribución de poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado en favor de una mayor autonomía y protagonismo de los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas con una participación más directa del ciudadano en la gestión de asuntos públicos locales, cuyo proceso de descentralización está orientado por tres grandes principios:

1. La reorganización de las finanzas intergubernamentales como mecanismo de racionalización del gasto.
2. Reorganización administrativa, reasignación de competencias y la redefinición de las relaciones entre los distintos niveles gubernamentales para mejorar en eficiencia.
3. La aplicación de los espacios de participación de la comunidad.

Al inducir a un reordenamiento institucional del Estado en su conjunto, la descentralización permitirá superar las limitaciones de la planeación centralmente controlada con la desagregación de los programas y los planes de desarrollo, entre otros, con el fin de ajustarlos a las necesidades



Aldemar Puentes Aros, *Contabilidad Pública Municipal*, Bogotá, ESAP, 1990, Módulo



Carlos Moreno Ospina, *Finanzas Municipales y Ajuste Fiscal*, Bogotá, ESAP, 2004, Libro

²² Victor Uckmar, *Principios comunes del derecho constitucional tributario* (Temis, 2021), 67–101.



Eduardo Vega Rodríguez, *Manual de Presupuesto Municipal*, Bogotá, ESAP, 1984, Manual

de los entes territoriales. La idea es buscar una mejor articulación Estado-región y una mayor presencia de éste en zonas marginales, a fin de lograr la integración territorial propia de cualquier Estado-nación.

En este marco descentralizador, por ejemplo, se dispuso, mediante el Decreto 1881 de 1990²³, que las acciones del Gobierno nacional en la relación con el proceso de descentralización fueran coordinadas por la Consejería para la Modernización del Estado. El Gobierno buscó con este proceso, reducir la excesiva concentración de funciones y recursos en manos de la nación. Se buscó especializar a los distintos niveles de la administración estatal en cumplimiento de aquellas funciones que les sean propias; mejorar la productividad de los recursos públicos y descentralizar las funciones y servicios cuya ejecución de los entes territoriales presenten “ventajas comparativas”.

Para minimizar los riesgos más evidentes de un proceso de descentralización fiscal excesivamente regionalista —desarticulación funcional del aparato del Estado y el desbalance macroeconómico— es preciso que estos procesos se realicen con claro equilibrio entre funciones, recursos y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales para lo cual se hace necesario:

1. Un reordenamiento de funciones articulado en los tres niveles de administración, sin que por ello se caiga en el error de forzar un

“departamentalismo” o “municipalismo” que genere mayores distorsiones que el centralismo.

2. Las rentas propias y las transferencias de las entidades territoriales deben guardar estrecha correspondencia con las nuevas funciones y responsabilidades trasladadas.
3. Las fuentes de financiación del gasto social deben complementarse entre sí y distribuirse en todos los niveles del gobierno de manera articulada e integral.
4. La descentralización debe orientarse hacia aquellas áreas en que las entidades territoriales tengan claras ventajas funcionales.
5. El proceso descentralizador debe tener en cuenta la capacidad institucional de los entes territoriales para asumir las nuevas funciones.

Se destaca que dentro del proceso de fortalecimiento de la descentralización política, fiscal y administrativa, el acompañamiento de la ESAP ha estado en el orden de los días. Avanzar hacia la formación de centros regionales de gobierno con el propósito de hacer entidades territoriales más fuertes ha sido parte de ese papel. La elección popular de alcaldes a mediados de los años 80, como una extensión de acercar el Estado a las tomas de decisiones políticas de sus ciudadanos en las expresiones democráticas, explicaba la apuesta por mayores autonomías territoriales.

Los procesos de descentralización por tanto apuntaban a instituciones políticas, administrativas y fiscales en las entidades territoriales más fortalecidas que se pudieran autogestionar. Esto es, explicar entidades que ya recaudaran de manera importante sus recursos propios independientemente de las rentas cedidas del Gobierno nacional central, aunque muchas de ellas se caracterizan por la

23 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1881 de 17 de agosto de 1990, “Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa”, *Diario Oficial* n.º 39.506, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1365210>

baja capacidad productiva fiscal, baja dinámica de sus actividades económicas y atraso técnico administrativo ya comentado antes. Por otro lado, los procesos de descentralización en Colombia desde la reforma constitucional de 1957, cuando se les reconoce el derecho a participar a los municipios en los ingresos corrientes de la nación y diez años más tarde, en la reforma administrativa del Gobierno de Carlos Lleras Restrepo con el situado fiscal, como cesión de un porcentaje del recién creado impuesto a las ventas en Colombia (1964), buscaron superar el clientelismo así como la ineficiencia del Estado para cumplir la misión encomendada a los gobiernos de las entidades territoriales en la provisión de los bienes y servicios sociales más sensibles.

El fortalecimiento de los fiscos territoriales pretendido con la ley 14 de 1983 y la ley 12 de 1986 buscaban, como en efecto ocurrió, avanzar en descentralización y democracia, aunque principalmente en entidades territoriales con mayores fuerzas fiscales y financieras, por lo que hay que resaltar que la gran mayoría de las entidades territoriales no tienen ni la misma fuerza, ni el mismo impulso. Es así como el 95 % de las transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales provenían del presupuesto general de la nación, lo que muestra hasta hoy un nivel de dependencia de estas fuentes de recursos. Es de destacar que las transferencias tienen límites: primero, porque el nivel central del Gobierno nacional ha registrado en varias décadas inconvenientes fiscales, aunado a ese menor esfuerzo fiscal en comento. Y, segundo, que el vínculo de responsabilidad que debe tener el recaudo tributario con su nivel de gasto no muestra una relación biunívoca. Todo lo contrario, más bien desproporcionadas.

2. Apuestas y hoja de ruta

Hace apenas unos años se inició un fuerte proceso de descentralización en el país, quizás por las propias recomendaciones que salieron de la Misión Bird-Wiesner en cuanto a ampliar las aperturas políticas y de democracia para empoderar en conciencia al ciudadano local²⁴. El proyecto de ley que busca reformar nuevamente las competencias y recursos hacia las entidades territoriales²⁵ (A. L. 03 de diciembre de 2024), plantea corregir distorsiones sistemáticas levemente alineadas con los mandatos de los artículos 151, 356 y 357 de la C.P. de 1991, los cuales exigen una distribución racional, equitativa y sostenible de competencias y recursos, en función del principio de subsidiariedad, la autonomía territorial real como ya comentábamos y el cierre de brechas en derechos fundamentales.

En la Figura 14.1 observamos que en el 2002 el SGP representaba el 43 % de los ICN y en el 2007 un 30 %, explicados en parte por los cambios introducidos en el propio A. L. 01 de 2001 dadas la modificación comentada antes y, posteriormente, vinculando su variación al promedio móvil de los ICN de los 4 años anteriores. La reducción es evidente al mostrarse en un 19,7 % para 2023. El



ESAP, *Planeación Financiera Estratégica*, Bogotá, ESAP, 1997, Módulo

24 Departamento Nacional de Planeación. DNP., *Las finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe de la Misión Wiesner-Bird*, 47–49; Ver también el Informe de la Misión de Descentralización dirigida y coordinada, también, por Eduardo Wiesner en 1990, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización* (Departamento Nacional de Planeación, 1992).

25 Ver: Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 03 de 27 de diciembre de 2024, “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones—Segunda Vuelta”, *Diario Oficial* n.º 52.982, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054311>

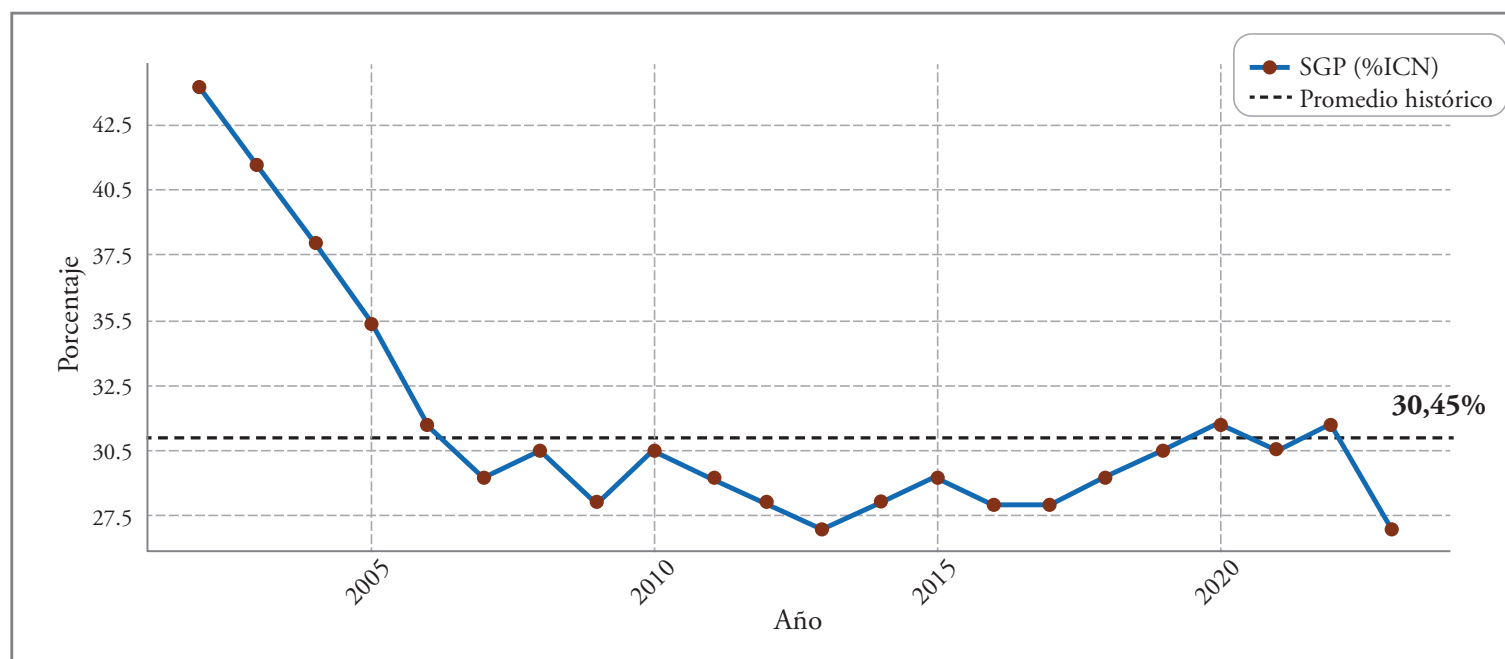


Figura 14.1. Promedio histórico del porcentaje (%) del SGP en los ICN 2002 – 2023.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, 2023.

promedio histórico del SGP dentro de los ICN es del 30,4 %, lo que indica que ha representado aproximadamente una tercera parte de estos ingresos a lo largo del tiempo, exceptuando el año 2023.

En los acuerdos del Proyecto de ley entre el Congreso de la República y el Gobierno se llegó a qué gradualmente se incrementará el SGP de un 28,5 % en 2027 a estabilizarse en un 39,5 % en el 2038, es decir en doce años de transición, se busca fortalecer un Estado regional descentralizado, eficiente y democrático a expensas del achicamiento del Gobierno central. Está transición hasta el 2038 muestra un ascenso progresivo del SGP frente a los ICN relativamente ralentizados lo cual

permitirá ajustar las cifras fiscales sin sobresaltos (ver **Figura 14.2**).

Bajo el principio constitucional de dicha autonomía territorial y la preocupación permanente por los temas territoriales como educación, salud, acceso al agua potable, asociatividad territorial, nuevas categorías territoriales y distritos especiales, así como ruralidad, desarrollo regional, convergencia territorial y consolidación de la paz, sobre los desafíos, las necesidades y oportunidades relacionadas con la reforma del SGP se debe entender una nueva oportunidad para mejores arreglos institucionales así como una mejor coordinación a nivel multijurisdiccional.

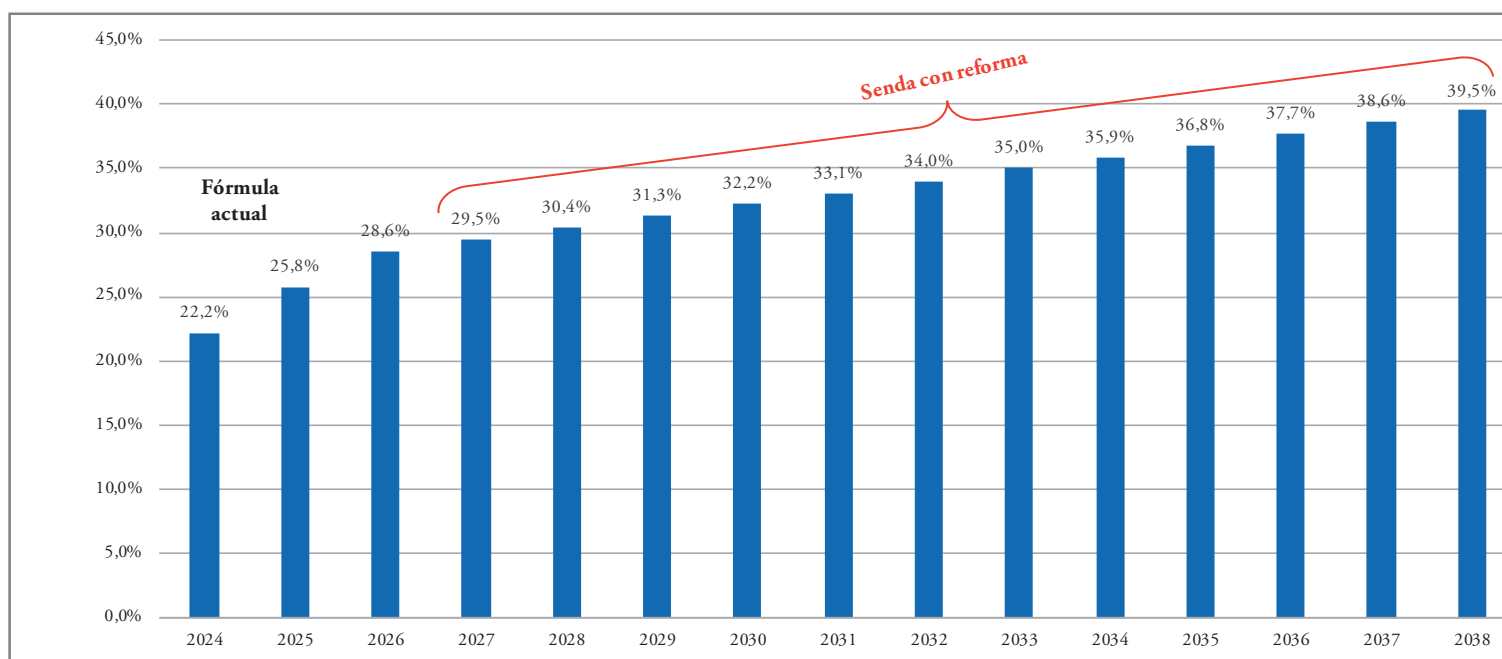


Figura 14.2. Senda de crecimiento del SGP como porcentaje de los ICN, 2025 -2038.

Fuente: Juan Fernando Cristo Bustos, “La autonomía territorial es el futuro político y económico de Colombia”, *Revista Economía Colombiana*, n.º 376 (2025), 53.

Se advierte por tanto que en un país con inequidades estructurales como Colombia estos recursos del nuevo SGP deben dirigirse fundamentalmente al cierre de brechas sociales, ambientales, económicas e institucionales; más aún, cuando observamos que, dentro de las críticas más importantes, no se le ha dado prevalencia a la heterogeneidad de los territorios, a la preponderancia ambiental y a la diversidad étnica, entre otras. De hecho, se busca insistir en ello en los debates que se están dando en la reglamentación de la Ley de competencias. Se propone tomar en cuenta lo que se denomina una descentralización diferencial que sea explicada por

políticas públicas que partan desde un enfoque diferencial para que ayude en la transformación de realidades en los territorios²⁶.

Esta nueva hoja de ruta no va dirigida a un ajuste normativo aislado, sino a oportunidades históricas para reconfigurar el pacto fiscal y funcional entre la nación y los territorios, con el fin de construir un Estado más eficaz, legítimo y capaz de garantizar derechos en todo el territorio nacional, dado que las reformas a las administraciones públicas toman como prioridad el cierre de brechas.

²⁶ Restrepo y Álvarez Fernández, “Los retos...”.



ESAP, DAFP, *El Sistema de Control Interno y su Interacción con el Control Fiscal y el Control Disciplinario*, Bogotá, ESAP, 2002, Módulo



Jesús María Molina Giraldo (Editor), *Ingreso y Gasto Público*, Bogotá, ESAP, 2022, Memorias

Conclusiones y reflexiones

En perspectiva de las reformas de las organizaciones de las administraciones públicas a tratar como la apuesta de la función administrativa de descentralización, su proceso en la mejora de la asignación de recursos hacia los gobiernos subnacionales invitan a modelos de coordinación interinstitucional cada vez más asertivos, pretendiendo así ir mucho más allá del rol burocrático de clientelismo, corrupción e ineficiencia al que se han visto hasta hoy; superando el modelo de los pequeños *ministericos* en educación, salud, saneamiento básico y agua potable entre otros, que es en lo que se convirtieron las dependencias territoriales, pares para administrar estos recursos sectoriales provenientes, monitoreados, supervisados desde el nivel central de los ministerios sectoriales relacionados.

Las transferencias crecientes de recursos del nivel central a los gobiernos subnacionales fueron incentivando un menor esfuerzo fiscal —o lo que es lo mismo mayor pereza fiscal—²⁷. La reducción de la acción recaudatoria, acompañada del aumento del gasto del sector descentralizado tanto de la nación como de los gobiernos subnacionales conllevó en parte a dicho atraso en equipamientos, capacidad institucional, administrativa, y logística territorial. El proyecto de ley busca reformar nuevamente las competencias y recursos hacia las entidades territoriales (A. L. 03 de diciembre de 2024), buscando corregir distorsiones sistemáticas levemente alineadas con el mandato de la C.P. de 1991, los cuales exigen una distribución racional, equitativa

y sostenible de competencias y recursos, en función del cierre de brechas en derechos fundamentales.

El papel de la ESAP con las reformas administrativas de los años 80 y 90 conllevó a reorientar, readecuar y apoyar en asistencia técnica la modernización administrativa del Estado a nivel nacional y subnacional. De esta forma, apoyar en el uso de las herramientas de gestión y asistencia técnica en los programas de gobierno, en los planes de desarrollo, en la formulación y elaboración de los proyectos de inversión pública más prioritarios para la toma de decisiones públicas, han sido roles importantes para la institución. El apoyo de mejores técnicas para fortalecer dicho proceso de descentralización pretendía generar las condiciones de gobernabilidad para responder a los procesos de apertura política, democracia y las reformas estructurales producto del proceso de globalización en el que nos encontramos inmersos desde los años 80 hasta el presente. Los objetivos han sido claros desde entonces, como lo es acercar al Estado a los ciudadanos en el fortalecimiento de la función administrativa de descentralización, evitando territorios sin Estado, así como la deslegitimación del mismo. Se trata por tanto de fortalecer al Estado regional y descentralizador, con el fin de superar el centralismo político y estructural al que hemos estado abocados históricamente

En suma, la configuración de las relaciones entre el poder central y las regiones constituyen parte de la discusión pública hasta el presente, lo cual obedece a la pluralidad regional del país, dado que son inherentes a dicho proceso frente a las redefiniciones constantes de geografías variables, lo cual explica por qué esta temática llama la atención de todos los sectores políticos y sociales.

27 Departamento Nacional de Planeación. DNP, *Las finanzas intergubernamentales...*

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de 1991* (cursivas agregadas). <https://www.funccionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 14 de 06 de julio de 1983, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 36.288, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1570588>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 11 del 06 de enero de 1986, “Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”, *Diario Oficial* n.º 37.310, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1567604>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 12 de 06 de enero de 1986, “Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983”, *Diario Oficial* n.º 37.310, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1568575>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 3 de 09 de enero de 1986, “Por la cual se expiden normas sobre la administración Departamental y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 37.304, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1558357>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, *Diario Oficial* n.º 44.654, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007, “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 46.854, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1675210>
- Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 03 de 27 de diciembre de 2024, “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones—Segunda Vuelta”, *Diario Oficial* n.º 52.982, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054311>
- Cristo Bustos, Juan Fernando, “La autonomía territorial es el futuro político y económico de Colombia”, *Revista Economía Colombiana*, n.º 376 (2025): 48-55.
- Departamento Nacional de Planeación. DNP. *Las finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe de la Misión Wiesner-Bird*. Departamento Nacional de Planeación, 1981.
- Departamento Nacional de Planeación. DNP. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización*. Departamento Nacional de Planeación, 1992.
- Finot, Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Ilpes, Cepal, Naciones Unidas, 2001.
- Fortich Pacheco, Fernán José. *Gestión financiera territorial. Unidad didáctica I*. Facultad de Posgrados, Escuela Superior de Administración Pública, 2017.

- González Salas, Edgar, y Saidiza, Oscar David. *60 años de historia institucional y de la administración pública en Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública y su contexto*. Escuela Superior de Administración Pública, 2018.
- Maldonado, Alberto. “Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia”. Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 2012. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/48256>.
- Maldonado Copello, Alberto, y Carlos Moreno Ospina. “Transferencias y esfuerzo fiscal municipal”. *Nómaditas*, n.º 3 (1995): 40–50.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, 2023.
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1881 de 17 de agosto de 1990, “Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa”, *Diario Oficial* n.º 39.506, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1365210>
- Restrepo, Darío Indalecio, y Sergio León Álvarez Fernández. “Los retos del nuevo Sistema General de Participaciones”. *Revista Economía Colombiana*, n.º 376 (2025): 30–37.
- Uckmar, Victor. *Principios comunes del derecho constitucional tributario*. Temis, 2021.

Modelo constitucional y desarrollo económico

LUIS EDUARDO AMADOR CABRA¹

Introducción

En las últimas seis décadas la investigación sobre servicios públicos en la ESAP ha evolucionado en sus horizontes temáticos, métodos, fuentes y aplicación de disciplinas como: la administración pública, el derecho, la historia y la economía. Los servicios públicos constituyen uno de los objetos de estudio más frecuentes, toda vez que, por las características intrínsecas, la intervención del Estado en la prestación de estos ha sido la regla general. Esta línea de investigación en la ESAP se compone de trabajos de grado, revistas institucionales, publicaciones y cursos de pregrado y posgrado. Los temas de investigación más socorridos son la calidad y cobertura en la prestación de los servicios en municipios de menos de cien

mil habitantes, la privatización, la separación de los roles del Estado regulador y empresario, el modelo de subsidios, el régimen tarifario y la reforma normativa con la promulgación de la Carta de 1991 y la expedición de la Ley de servicios públicos domiciliarios² (LSPD).

De otra parte, la Constitución Política establece que Colombia es un Estado social de derecho (en adelante ESD) con lo cual estructura y configura la naturaleza misma del Estado. Según esta noción “no debe ser entendido como una simple muletila retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado”³. Es una la noción que irradia todo el texto constitucional al incluir derechos económicos y señalar los instrumentos de acción

¹ Profesor de carrera – ESAP Sede Central

Doctor en Economía, Diploma de Estudios Avanzados en Economía

² Congreso de República de Colombia, Ley 142 del 11 de julio de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.433, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019356>

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T- 406 del 5 de junio de 1992, magistrado ponente Ciro Angarita Barón, Expediente 778, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>



Francisco Ochoa, *Normas Básicas sobre Tarifas y Reglamentos de Servicios Públicos*, Bogotá, ESAP, 1989, Documentos ESAP, Libro



José Eduardo Gómez Figueredo, *Alternativas de Organización y Administración para los Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado*, Bogotá, ESAP, 1997, Documentos ESAP

que permitan su realización. Es decir, la Carta de 1991 y su desarrollo normativo estableció un nuevo marco regulatorio que posibilitó la expansión reciente en el país de la infraestructura de saneamiento.

El presente artículo tiene como propósito analizar el impacto que tuvieron las reformas introducidas en el nuevo pacto social de 1991 en la provisión de los servicios de saneamiento. Para cumplir dicho objetivo en el primer apartado, se estudian las relaciones entre instituciones, derecho y desarrollo económico, donde se muestra cómo mediante las normas se pueden expresar fines sociales y necesidades económicas. En el segundo, se analiza el programa de reformas normativas introducidas en el sector de saneamiento. En el tercero, se describe el impacto que tuvieron estas sobre algunas variables como: la cobertura, la calidad, la continuidad y la viabilidad económica. Por último, se presentan algunas conclusiones.

1. Desarrollo económico y nueva economía institucional

Pese a la floreciente literatura surgida sobre teoría del desarrollo económico, después de la Segunda Guerra Mundial, desde diferentes disciplinas como el derecho, la sociología, la ciencia política y la economía se ha originado un intenso debate alrededor de cómo conseguir salir del subdesarrollo. Sin embargo, solo recientemente se reconoce la relevancia de las instituciones legales y sus expresiones en el sistema judicial: como ejercen estas una influencia determinante en el

desarrollo económico⁴. En otros términos, para acceder a este, no solo se requiere de un amplio proceso de intervención del Estado, en virtud del cual el ingreso per cápita se incrementa, sujeto a importantes transformaciones estructurales como: la disminución de la pobreza, el acceso universal de servicios sociales, el aumento de capital humano, sino también de la modernización de un modelo de representación democrática.

Pero, fue la escuela de la nueva economía institucional (NEI) en los años noventa del siglo pasado que destacó el papel de las instituciones y sus relaciones con la prosperidad económica. En efecto, con la publicación del libro de North⁵, con respecto a las instituciones y el desempeño económico, los artículos seminales de Coase⁶ en relación con los costos de transacción, las investigaciones de Williamson⁷ acerca de las instituciones del capitalismo, las contribuciones de Ostrom⁸, en lo que respecta a el gobierno de los comunes y la investigación de Posner⁹ en cuanto al análisis económico al derecho, han producido una auténtica revolución intelectual. Es relevante señalar que el paradigma de la NEI es un conjunto muy heterogéneo y revolucionario de esfuerzos

- 4 Kevin E. Davis y Michael J. Trebilcock, «Legal Reforms and Development», *Third World Quarterly* 22, n.º. 1 (2001): 21.
- 5 Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Fondo de Cultura Económica, 1993).
- 6 R.H. Coase, «The Problem of Social Cost», *The Journal of Law & Economics* 3 (1960): 1-44, es el artículo más citado en la teoría económica.
- 7 Oliver E. Williamson, *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting* (The Free Press, 1985).
- 8 Elinor Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action* (Cambridge University, 1990).
- 9 Richard A. Posner, *El análisis económico del derecho*, Segunda edición, trad. Eduardo L. Suárez (Fondo de Cultura Económica, 2007).

que tiene como punto de convergencia el haber destacado el papel de las normas.

Con la obra de North, se renovó la importancia y atención de contar con instituciones de carácter legal, político, social y económico como condición previa al desarrollo, como antes se señaló. En efecto, la escuela NEI ha analizado el papel de las instituciones y considera que estas constituyen la base del desarrollo económico¹⁰. Esta escuela define las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Luego agrega que “el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido por el modo en que evolucionan las instituciones”¹¹.

En otras palabras, las instituciones son las normas desarrolladas por la sociedad a través del tiempo con el fin de que sus miembros interactúen en términos económicos, sociales y políticos. Las reglas de juego cuentan tanto con instituciones informales representadas en códigos de comportamiento humano, como instituciones formales que surgen de un proceso político y están codificadas y respaldadas por un poder coercitivo del Estado como la Constitución y la ley. La interacción entre las reglas formales e informales determina el ambiente institucional bajo el cual se desarrolla la producción y el intercambio mercantil. Este se complementa con los “arreglos institucionales que son los acuerdos o contratos específicos que

gobiernan la forma como los agentes económicos pueden cooperar o competir”¹².

El proceso virtuoso del desarrollo implica que tanto el ambiente como los arreglos institucionales y su expresión en las normas estén subordinados al logro de un mejor bienestar y prosperidad económica. De esta manera, el derecho no es contrario a la senda del crecimiento, sino que se convierte en su soporte, puesto que el funcionamiento del sistema económico requiere de leyes que permitan: regular sectores, establecer impuestos, priorizar el gasto público, conceder subsidios, contratar factores, distribuir la producción, transar propiedades, hacer cumplir los contratos, entre otras funciones.

2. El sector de saneamiento antes de los ajustes normativos

En los años ochenta del siglo pasado el modelo de los servicios públicos operado por el Estado enfrentó una profunda crisis originada por la forma ineficiente en que estos eran prestados, tal hecho se reflejó en la baja cobertura, la pobre continuidad y la deficiente calidad. Así mismo, los prestadores no generaban el flujo de fondos necesario para cubrir sus costos. Sumado a lo anterior no existía un marco legal en el que se delimitaran las funciones de política sectorial, regulación, y vigilancia en la prestación de los servicios.



ESAP, *Gestión de Empresas Públicas Municipales Módulo Autoformativo*, Bogotá, ESAP, 1992, Módulo

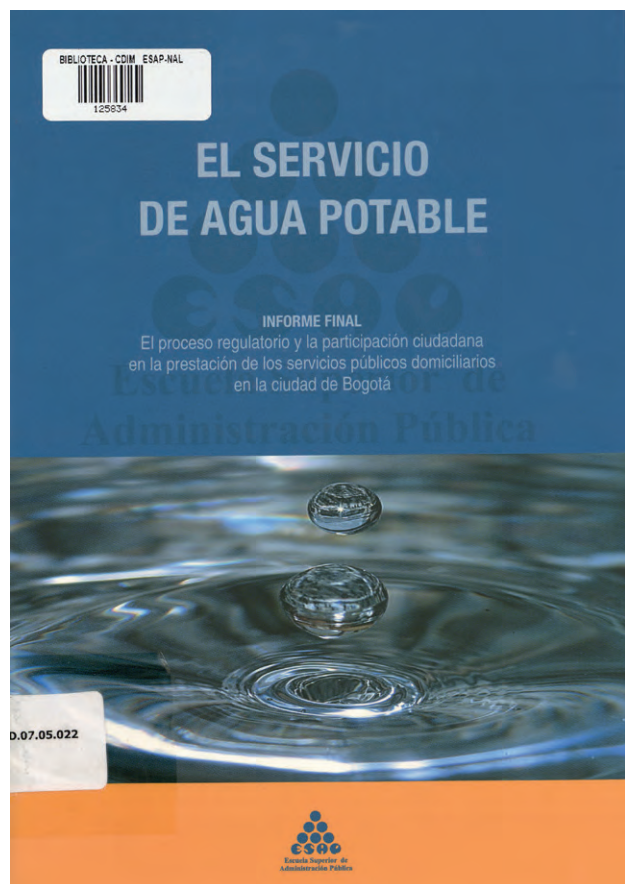


Presidencia de la República, *Régimen de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones*, Bogotá, ESAP, 1992, Cartilla

10 Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz (Editores), *Frontiers of development economics. The future in perspective* (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2001), 706.

11 North, *Instituciones ...*, I.

12 Mauricio Cárdenas Santamaría, *Introducción a la economía colombiana* (Alfaomega, Fedesarrollo, 2007), 101.



José Silva Ruiz, *El Servicio de Agua Potable El Proceso Regulatorio y la Participación Ciudadana en la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios en la Ciudad de Bogotá*, Bogotá, ESAP, 2012, Libro

Igualmente, el racionamiento de energía eléctrica que sufrió el país durante el año 1992 puso en evidencia ante la sociedad civil la falta de planeación; el alto endeudamiento externo; la ineficiencia del régimen centralista; la falta de credibilidad de las instituciones; los sobre costos en la inversión; y en general la corrupción en el sector mostrando la inviabilidad y el agotamiento del modelo estatal de servicios públicos¹³. En otras palabras, el Estado invertía en infraestructura mal gestionada con endeudamiento que luego tenía que financiar con impuestos.

A lo anterior se suman los paros cívicos en las ciudades. En efecto, de acuerdo con un constituyente, en Bogotá entre 1981 y 1988 el 29 % de la protesta ciudadana estuvo relacionada con el costo de las tarifas de agua y energía eléctrica. En Barranquilla, el 37 % de la protesta cívica estuvo asociada con las altas tarifas en esos mismos servicios. Para ciudades intermedias entre los años 1970 y 1985 de 300 paros cívicos el 65 % fueron originados en el deficiente suministro de servicios públicos¹⁴.

De acuerdo, con los ponentes de la Asamblea Nacional Constituyente, los paros cívicos en los servicios públicos desde la década del 70 estuvieron relacionados a baja cobertura, la deficiente calidad y las altas tarifas.¹⁵ Como bien lo señala la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), el sector ha mostrado históricamente diversas dinámicas “de creación, supresión o fusión de instituciones públicas dedicadas a los servicios públicos domiciliarios, pero que no fueron ajenas a las prácticas clientelistas y de corrupción”¹⁶. Todo lo cual lleva a la crisis del modelo.

En consecuencia, el ajuste normativo en el sector de saneamiento puede enmarcarse en tres diferentes momentos del tiempo. Primero, las reformas de carácter constitucional señaladas por la Carta de 1991. Segundo, las

- 13 Francisco Ochoa, “Tarifas y falsas alternativas”, en *Foro Nacional sobre Servicios Públicos*, Hernán Suárez (Editor) (Contraloría General de la República, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, 1989), 124.
- 14 Eduardo Verano de la Rosa, “Ponencia sobre Servicios Públicos”, *Gaceta Constitucional* n.º 51, 16 de abril de 1991, <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3746>, 17.
- 15 Carlos Lemos Simmonds, *et al.* “Informe – Ponencia Régimen Económico y Finalidad Social del Estado”, *Gaceta Constitucional*, n.º 53, 18 de abril de 1991, <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3804>, 6.
- 16 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Servicios Públicos Domiciliarios. Memorias, retos y visión* (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024), 25.

reformas de rango legal introducidas con la expedición de la LSPD, tercero, las normas posteriores como decretos y actos administrativos emanadas de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

2.1 Constitución de 1991 y Estado social de derecho

La Carta magna colombiana de 1991¹⁷ establece que el país es un ESD con lo cual estructura y configura la naturaleza misma del Estado. Como bien lo señala la Corte, el ESD “se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, igualdad y seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad”¹⁸. Prueba de ello es que la Carta¹⁹ introduce no solo los derechos de primera generación referentes a la participación política²⁰ sino que incorpora los derechos de segunda generación, relacionados con la igualdad y denominados derechos económicos, donde se destacan el derecho al trabajo, la salud, la vivienda y a los servicios públicos (Art. 366)²¹ y los de tercera generación, que son derechos colectivos como la conservación del medio ambiente, entre otros.

La construcción del ESD impuso una agenda social para atender en forma progresiva las diferentes demandas de los sectores más vulnerables, en la que se identificaron propósitos colectivos expresados en derechos. Dicho de otra forma, la filosofía que inspira al ESD es la atención de las “necesidades insatisfechas que aseguren el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, con el fin de hacer efectiva la igualdad material”²². En efecto, el desconocimiento de dichos derechos por parte del Estado da origen

17 República de Colombia, Constitución Política de Colombia, 1991, https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html, Artículo 1.

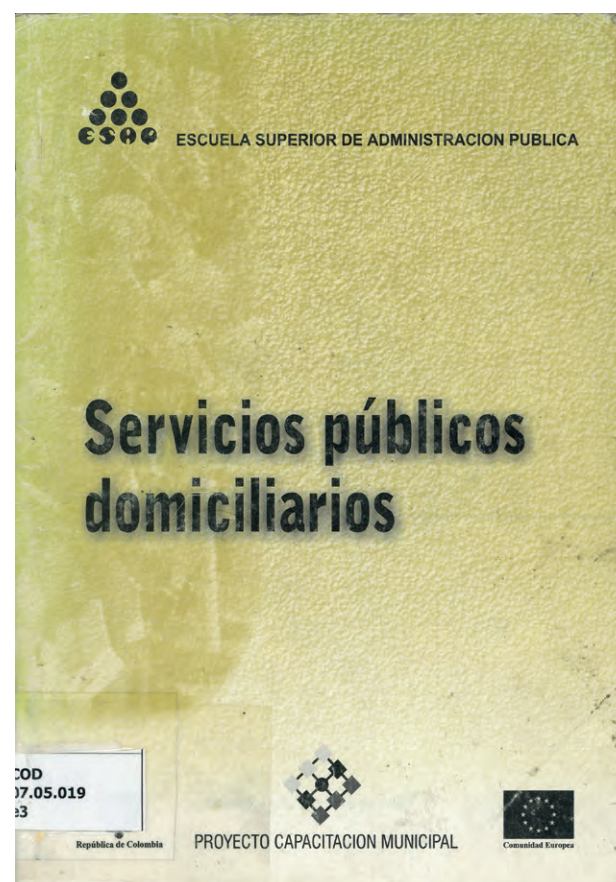
18 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-566 del 30 de noviembre de 1995, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes, Expediente D-823, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/ficha-sentencia/12942/o/texto/o>, 10.

19 Expresados en los Títulos I, los artículos 5, 7 y 8 y en el título II en los artículos 1 al 34 de la Constitución Política de Colombia.

20 Donde se incluyen: la libertad de expresión, el derecho al debido proceso, la libertad de religiosa, el derecho a la vida, etc.

21 Con prioridad a los servicios de agua, alcantarillado y aseo.

22 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-389 del 22 de mayo de 2002, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, Expediente D-3765, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-389-02.htm>



Luis Fernando Bañol Betancur, *Servicios Públicos Domiciliarios*, Bogotá, ESAP, 2000, Libro.



Jaime Abril Morales y Manuel Zabaleta, *La Comunidad y los Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado*, Bogotá, ESAP, 1988, Dialogos ESAP

a acciones legales, por parte de los ciudadanos, con el propósito de garantizar la protección de sus derechos y su cumplimiento²³.

Prueba de ello, es que el juez constitucional en la Sentencia de tutela T-312 de 2012, determinó que “la obligación de garantizar el acceso a una cantidad esencial mínima de agua suficiente para el uso personal y doméstico no es una cuestión que esté sujeta al debate público y la ejecución presupuestal, pues constituye un verdadero y autónomo derecho fundamental de las personas sin el cual la vida, la salud y la dignidad de éstas se ven completamente comprometidas”²⁴. Igualmente, la Sentencia T-401 de 2022, indica que para cumplir con el ESD es necesario “garantizar el principio constitucional de la igualdad material a través de la prestación efectiva de servicios públicos vitales, como el agua potable y el saneamiento básico a toda la población”²⁵.

En este contexto, la red de servicios públicos no solo contribuye en forma directa al desarrollo económico mediante la provisión de servicios domiciliarios²⁶, sino que aumenta la inversión,

promueve el crecimiento y disminuye los costos fijos del aparato productivo. Igualmente, esta aporta grandes beneficios en términos de la disminución de la pobreza por las externalidades positivas que genera en salud pública, al reducir los índices de morbilidad y mortalidad de enfermedades relacionadas con la carencia de servicios básicos. Desde luego que la existencia de esta infraestructura es una condición necesaria para el desarrollo, aunque no suficiente. Lo que significa que la provisión insuficiente de servicios básicos de saneamiento constituye el mayor obstáculo para el desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, unos servicios de saneamiento básico deficientes, en términos de cobertura, calidad y continuidad, deben ser dimensionados no solo por su impacto económico sino social, en medida en que la privación deteriora la calidad de vida, reduce la productividad social, disminuye la igualdad de oportunidades y deteriora la movilidad social. Desde la perspectiva del desarrollo económico, la Carta del 91 tiene como propósito avanzar hacia la inclusión social y la ruptura del círculo vicioso de pobreza y al propio tiempo, se adentra en la creación de un círculo virtuoso del desarrollo.

2.2 Transformaciones constitucionales en los servicios públicos de saneamiento

Los servicios públicos aparecen en la Constitución de 1991 como inherentes a la finalidad social del Estado y contempla las características que los identifican: el Estado debe asegurar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes y

- 23 Dentro de los mecanismos previstos se destaca la acción de tutela que permite la protección inmediata de sus derechos a los ciudadanos.
- 24 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-312 del 26 de abril de 2012, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva, Expediente T-3144081, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-312-12.htm>
- 25 Corte Constitucional, Sentencia T-401 del 16 de noviembre de 2022, magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas, Expediente T-8860578, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-401-22.htm>
- 26 El acceso al saneamiento básico es un derecho esencial así lo señalo en 2010. Ver: Organización de Naciones Unidas (ONU), Resolución A/64/L.63/Rev.1, “El derecho humano al agua y el saneamiento”, https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/2010_onu_derecho_al_agua.pdf

podrán ser prestados por comunidades organizadas, particulares o el sector público. Sin embargo, el Estado será responsable de la regulación (Art. 365), para lo cual, el constituyente primario señaló que corresponde al ejecutivo ejercer la inspección y vigilancia por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) a las empresas que los presten (Art. 370).

De acuerdo con la Carta, los servicios públicos se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas lo permitan, donde los departamentos cumplirán funciones de apoyo (Art. 367). Estos aspectos están acordes con los procesos de autonomía territorial previstas como principios de la organización constitucional. En otras palabras, para todos los servicios públicos domiciliarios, la Constitución determinó que se deben ofrecer de manera eficiente y que el Estado debe garantizar su provisión a los sectores vulnerables, a través de subsidios, que la Nación y los entes territoriales podrán conceder a través de sus respectivos presupuestos. (Art. 368)

Como complemento a lo anterior la Carta desarrolla uno de los artículos del nuevo modelo económico al establecer en el artículo 333 que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos”. En ese sentido, el juez constitucional se ha pronunciado sobre el funcionamiento del mercado, el cual supone tres condiciones: a) Que los agentes en el mercado desarrollen una actividad económica libre. b) La libertad de los

agentes para ofrecer un servicio, y c) La libertad de los consumidores de elegir a cualquier oferente²⁷.

En general, con la sanción de la Constitución de 1991 se inició un proceso de restructuración en el sector de agua y saneamiento básico al contener la Carta los principios básicos en relación con la naturaleza de los servicios públicos, el papel y las posibilidades de acción de los agentes públicos y privados, los deberes y derechos de los usuarios, la libre concurrencia y la responsabilidad de los municipios ante la comunidad por la cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios públicos.

2.3 Régimen de servicios públicos domiciliarios objetivos e instrumentos

Como desarrollo de la Carta, el Congreso expidió la LSPD que preceptúa que constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos, todas las funciones asignadas a las entidades, especialmente: bajo principios de prestación continua²⁸, a la gestión y obtención de recursos, a la fijación de metas de cobertura y calidad, a la definición del régimen tarifario, a la organización de sistemas de información y a la capacitación y asistencia técnica y a la ampliación de la cobertura a sectores vulnerables mediante

27 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-616 del 13 de junio de 2001. Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, Expediente D-3279, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-616-01.htm>, p. 22

28 Congreso de la República de Colombia, Ley 194..., artículo 87.1 a 87.9, determina la política de tarifas como un instrumento que busca acercar los niveles de las tarifas a sus costos económicos. Las metodologías de las tarifas estarán orientadas por los criterios de eficiencia económica, solidaridad, y suficiencia financiera.



Imelda Gutiérrez Correal, *Las Autoridades Locales y la Protección del Medio Ambiente*, Bogotá, ESAP, 1998, Documentos ESAP



Luis Fernando Bañol Betancur, *Servicios Públicos Domiciliarios Esenciales y Proceso de Transformación Empresarial el Caso del Departamento de Antioquia*, Medellín, ESAP, 2000, Libro

preceptos de solidaridad y redistribución²⁹. Este cambio legislativo modifica la forma y el tipo de intervención al pasar de un Estado prestador a un Estado regulador.

Para desarrollar dicha transformación requirió de dos instrumentos. El primero, la LSPD preceptuó que los servicios públicos fueran prestados por: agentes públicos, privados y comunidades organizadas. En cualquier caso, la Ley obligó a transformar todos los operadores en Empresas de Servicios Públicos por acciones³⁰. Este mecanismo pretendía darle respuesta al esquema empresarial anterior de establecimientos públicos, el cual se había caracterizado por carencia de autonomía e ineficiencia.

El segundo, la LSPD establece que los operadores legalmente constituidos y organizados no requieren permiso para desarrollar su objeto social en cualquier parte del país³¹. Lo cual significa que los prestadores no tienen barreras a la entrada para desarrollar su actividad. Este marco deja claro el espíritu del legislador en el desarrollo de la Ley al establecer la libre entrada y salida de prestadores garantizando la libre concurrencia³². Donde, la Ley señaló que la CRA tiene como objetivo el promover la competencia y la SSPD realizar las labores de la vigilancia y control, funciones que luego fueron trasladadas a la Superintendencia de Industria y Comercio³³.

Igualmente, la LSPD determina que tanto usuarios como prestadores tienen derechos y obligaciones que van de la mano y que se desarrollan mediante un contrato de condiciones uniformes³⁴. Por tal razón, en los servicios públicos “el derecho a la competencia y el derecho del consumo son también las dos caras de una misma moneda, moneda cuyo equilibrio corresponde garantizar al Estado”³⁵.

3. Evaluación de las reformas

La Carta de 1991 introdujo trascendentales modificaciones al marco institucional de los servicios públicos que se concretaron en la LSPD y que han generado cambios sustanciales en la dinámica del sector. Para analizar el impacto que tuvieron las reformas constitucionales y legales en los servicios de saneamiento se recurre a analizar la evolución de parámetros como: la cobertura, la calidad, la continuidad, los recursos del Gobierno central, entre otros, con la información existente.

3.1 Cobertura de los servicios de saneamiento

El acceso a los servicios de saneamiento básico no solo está consagrado como un derecho, sino que además está en conexidad con otros derechos

29 Congreso de la República de Colombia, Ley 194..., artículos 2.1 al 2.9.

30 Congreso de la República de Colombia, Ley 194..., artículo 14. De acuerdo con el capital social las ESP se clasifican en tres: 1. ESP mixtas que tienen aportes iguales o superiores al 50 % de la nación, 2. ESP oficiales donde el 100 % de los aportes pertenecen a la nación, y la tercera, ESP privadas.

31 Congreso de la República de Colombia, Ley 194..., artículo 23.

32 Congreso de la República de Colombia, Ley 194..., artículo 28

33 Congreso de la República de Colombia, Ley 1340 del 24 de julio de 2009, “Por medio de la cual se dictan normas en materia de

protección de la competencia”, *Diario Oficial* n.º 47.420, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1677723>, artículo 8.

34 Congreso de la República de Colombia, Ley 194..., artículos 133.1 a 133.26.

35 Guillermo Sánchez Luque *et al.*, “Del carácter singular del derecho de la competencia en los servicios públicos domiciliarios”, *Con-texto*, n.º 13 (2002): 22.

como la vida, la igualdad y la salud.³⁶ En efecto, la carencia de esta infraestructura sanitaria según la OMS³⁷ genera un sin número de enfermedades diarreicas³⁸ que causan 760.000 muertes de niños menores de cinco años en el mundo por año³⁹. Para Colombia una investigación muestra que entre los años 2014 y 2019 la enfermedad diarreica aguda, registró 54,6 casos por cada 1.000 habitantes, siendo una de las primeras causas de mortalidad en niños menores de cinco años. Tal hecho está asociada a la deficiente calidad del agua⁴⁰.

36 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-615 del 08 de agosto de 2002, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, Expediente D-3881, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-615-02.htm>.

37 La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que por cada dólar invertido en agua se obtiene un beneficio económico de entre 2 y 4 dólares.

38 Originadas por bacterias como la *Escherichia coli* y la *Salmonella*, virus como el rotavirus o calicivirus, o parásitos como la giardia.

39 María del Carmen Climent Palmer, “El inodoro del siglo XXI”, revista ¿Cómo ves? n.º 206, 2016, <https://www.comoves.unam.mx/>.

40 Yohanna Catalina Chaparro Rodríguez *et al.*, “Relación entre la calidad del agua y la mortalidad por enfermedad diarreica aguda en menores de cinco años, Colombia, 2018 a 2021”,

Para el periodo estudiado entre los años 1973 y 2023, como se registra en la Tabla 15.1, de acuerdo con el censo publicado por el DANE en el año 1973, la cobertura nacional de los servicios de acueducto y alcantarillado alcanza el 57,6 % y el 42 % respectivamente. Según la SSPD para el año 2023 la cobertura de agua llega al 92 %. Donde se destaca la rápida expansión del servicio en zonas urbanas al pasar en el año 1985 del 89,2 % al 95,1% en 2023 lo que representó un aumento de más de seis puntos porcentuales. En efecto, se subraya el avance notable de ciudades como: Bogotá (99,3 %), Cali (98,2 %), Medellín (97,9 %), Barranquilla (97 %), Bucaramanga (99 %), Cúcuta (96,2 %), y Cartagena (93 %), donde el servicio se considera universal. Tal hecho contrasta, con el sector rural donde a pesar de los significativos avances tan solo alcanza el 74,6 %, como se observa en la Tabla 15.1.

Reporte Epidemiológico Nacional 6, n.º 4 (2024): 9, <https://doi.org/10.33610/28059611.167>. El trabajo asocia los casos de enfermedad diarreica reportados al Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública y la calidad del agua en zonas de la Guajira, Chocó, Vaupés y Vichada donde se presenta mayor incidencia de esta.

Tabla 15.1. Evolución de las coberturas acueducto y alcantarillado 1973 – 2023

Años	1973	1985	2005	2010	2017	2023
Acueducto						
Rural	22,7	28,0	68,6	71,1	73,4	74,6
Urbano	86,9	89,2	97,4	96,1	96,17	95,1
Total	57,6	70,5	88,9	91,2	91,4	92,4
Alcantarillado						
Rural	6,7	11,3	57,9	65,5	70,1	70,9
Urbano	72,2	80,7	90,2	91,5	91,4	92,27
Total	42,3	59,5	74,5	78,3	88,2	88,3

Fuente: elaboración propia. Para los años 1973 a 2005, las cifras de SSPD en: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, *15 Años. Regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia* (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2009); para los años, 2010, 2017 y 2023 cifras de SSPD.



Francisco Ochoa, *Lo que usted quería saber sobre tarifas y no se había atrevido a preguntar*, Bogotá, ESAP, 1989, Cuadernos ESAP

Para el caso del servicio de alcantarillado sigue la tendencia del servicio de agua potable, es decir, entre 1985 y 2005, se presenta un crecimiento del 31 %, donde se subraya el enorme incremento en el área rural con más de cincuenta y dos puntos porcentuales. Es necesario advertir que para las grandes ciudades arriba mencionadas se registran coberturas por encima del 95 %, exceptuando Cartagena que muestra una cobertura del 89 %. Para el año 2023, es relevante indicar que 668 municipios presentan una cobertura entre 90 % y 100 %⁴¹.

En esta misma línea, no se puede olvidar que muchos municipios carecen de conexión a la red de alcantarillado vertiendo las aguas residuales a los cuerpos de agua, prueba de ello, es que para 2023 según la SSPD, solo se trata el 46,3 % de las aguas residuales y 1,5 millones de personas defecan al aire libre⁴² con sus subsecuentes impactos tanto en el medio ambiente como en la salud pública.

De otra parte, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2021 realizada por el DANE, se concluye que en Colombia 2,6 millones de personas que habitan el área rural y cerca 600 mil en la zona urbana no cuentan con servicio de acueducto⁴³. Tal tendencia se verifica con la información que recibe la SSPD⁴⁴ a través

del SUI donde señala que para el año 2023, cuatrocientos municipios en su área rural presentan coberturas menores del 30 % y 196 municipios su cobertura se encuentra entre 30 % y 45 %⁴⁵ ubicados en los departamentos de Amazonas, Chocó, Guainía, San Andrés y Putumayo.

3.2 Calidad del agua

Colombia tiene dos fuentes de información para medir la calidad del agua siguiendo los criterios establecidos en el Decreto 1575 de 2007⁴⁶. El primero, corresponde a los resultados de los parámetros físicoquímicos y microbiológicos que realizan las secretarías de salud departamentales y municipales de las muestras de agua tomadas en la red, dichos resultados son reportados al SIVICAP⁴⁷. El segundo, corresponde al análisis microbiológico de las muestras de agua que realiza el prestador que son reportadas a la SSPD.

Para el año 2023, de acuerdo con la información suministrada por 1.104 municipios a la SSPD tanto para la zona urbana como rural se concluyó que para el caso del área urbana: en 647 municipios (58 %) se consumió agua apta para el consumo humano, en 182 municipios (16 %) mostraron riesgo bajo, 64 municipios (5,7 %) presentaron riesgo alto y 63 municipios

41 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Informe Sectorial de los Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado. Vigencia 2023* (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024), 24.

42 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, *Informe de rendición de cuentas 2023* (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023), 4.

43 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, *Informe ...*, 3.

44 Es la información que recibe la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través del Sistema Único de Información.

45 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Informe Sectorial ...*

46 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1575 del 9 de mayo de 2007, “Por el cual se establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano”, *Diario Oficial* n.º 46.623, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30007>

47 El Sistema de Información para la Vigilancia de la Calidad del Agua se encarga de centralizar la información de la calidad del agua.

no registraron información⁴⁸. En contraste, en la zona rural, 150 municipios (13,5 %) mostraron riesgo bajo, 129 municipios (11,6 %) exhibieron riesgo medio. Como recomienda la metodología si se adicionan los riesgos bajo, medio alto e inviable, en cerca del 69 % de los municipios no se suministró agua apta y se pone en riesgo la salud de sus habitantes⁴⁹.

3.3 Continuidad del servicio

Para calcular el indicador de continuidad se utilizó la metodología que establece la Resolución 2115 de 2007⁵⁰ definida en términos de las 24 horas al día con que los usuarios disponen el servicio. Para el año 2014 de acuerdo con la SSPD⁵¹ para un universo de ochocientos municipios el 81 % presentan continuidades cercanas a 24 horas al día, 8 municipios prestan el servicio con una continuidad entre 18,1 y 23 horas considerada como suficiente y solo 3 municipios tienen una continuidad inferior a 10 horas.

Para el año 2023, según la información disponible y consolidada en SUI de 571 empresas que atienden 740 áreas de prestación⁵² asociadas a áreas urbanas,

la continuidad se estimó en 22,84 horas/día. Esta cifra representa un aumento de 22 minutos con respecto al año 2022⁵³. Es decir, en las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas presentan los mejores niveles de continuidad frente a la prestación del servicio que en municipios de menor tamaño. Situación que contrasta con la situación antes de las reformas donde los municipios intermedios presentaban una continuidad promedio de 4 horas.

Sin embargo, estas cifras muestran que existen deficiencias de continuidad del servicio en algunos municipios explicados por problemas técnicos, mantenimientos periódicos, obsolescencia de la red, calidad de la infraestructura, disponibilidad del recurso y los cambios climáticos que afectan las regiones y falta de planeación. No obstante, es importante señalar que se está cerca de garantizar la provisión del servicio de 24 horas al día para más del 88,1 % de la población, lo que redundará en una mejor calidad de vida para los usuarios.

4. Tamaño del mercado, transferencias constitucionales, tarifas y subsidios

De acuerdo con el DNP para el año 1992, 125 empresas de acueducto y alcantarillado, proveían estos dos servicios en 507 municipios⁵⁴. Esta situa-

48 Si se adicionan los riesgos bajo, medio alto e inviable, en cerca del 28 % de los municipios no se suministró agua apta.

49 No obstante, estas cifras indican las dificultades de los entes territoriales para garantizar el suministro de agua apta para consumo humano.

50 Ministerio de Protección Social y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución No. 2115 del 22 de junio de 2007, “Por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano”, https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Resoluci%C3%B3n_2115_de_2007.pdf

51 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Informe Sectorial ...*, 22.

52 Son áreas regionales no interconectadas que son atendidas por un mismo prestador de acueducto y alcantarillado.

53 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Informe Sectorial ...*, 28.

54 María Mercedes Maldonado y Gonzalo Vargas Forero, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización el sector de agua potable y saneamiento básico*, n.º 166, Archivos de Economía (Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación, 2001), 42.



José Silva Ruiz, Oscar Ramos Palma, et al., *Análisis del Proceso Regulatorio en los Servicios Públicos Domiciliarios Sectores Energía Eléctrica y Gas*, Bogotá, ESAP, 2010, Libro



Héctor Guillermo Osío Uribe & Ariel Emilio Cortés Martínez, *Mínimos Vitales para una Colombia bicentennial*, Bogotá, ESAP, 2022, Libro

ción contrasta, con el registro de la SSPD⁵⁵ que para el año 2023 identificó 2.848 prestadores de los cuales el 1.694 (59,5 %) suministró el servicio de acueducto y 885 empresas (39,1 %) provee el servicio de alcantarillado. Igualmente, para el universo estudiado se identificó que, por la persona jurídica, 1.358 (47,7 %) son firmas de carácter privado y 618 son públicas, lo que representa el 21,7 % y las empresas mixtas solo participan con el 7,6 %⁵⁶. De otra parte, en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y según lo definido en las leyes 715 de 2001⁵⁷, 1122⁵⁸ y 1176 de 2007⁵⁹, corresponden a las transferencias al sector de saneamiento básico (acueducto, alcantarillado y aseo) que se denominan Sistema General de Participaciones (SGP) que por mandato constitucional son giradas del Gobierno central a los entes territoriales⁶⁰ y que se suman a los recursos de regalías y de las audiencias públicas. Es importante advertir que el estancamiento de parámetros de continuidad, cobertura y calidad por

parte de los municipios se considera una gestión deficiente por parte de los alcaldes, con efectos fiscales y disciplinarios.

Para la vigencia fiscal 2024, el sector recibió a través del SGP \$3.642 billones de los cuales 3,1 billones fue asignado a 1.1043 municipio lo que representa el 86,1 % y \$545 mil millones a los 32 departamentos. De este monto se destaca la inversión⁶¹ realizada en área urbana que alcanza \$2,3 billones y el sector rural que asciende a \$835 mil millones⁶². Como se registra en la Tabla 15.2., entre los años 2018 y 2024 el sector a través de SGP recibió más de \$18 billones, valores muy significativos ante la penuria fiscal que vive el país.

De otro lado, dado el carácter meritorio de los servicios públicos, el costo de estos debe ser financiado por los usuarios a través de tarifas.⁶³ Es necesario enfatizar que la LSPD⁶⁴ determinó que su fijación se orienta bajo el principio de eficiencia económica que establece que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos, sino los aumentos de productividad esperados y que estos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios.

La Carta de 1991 establece que el sector público podrá conceder subsidios para que los usuarios de

55 Mediante el Registro Único de Prestadores.

56 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Informe Sectorial ...*, 14.

57 Congreso de la República de Colombia, Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, *Diario Oficial* n.º 44.654, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>.

58 Congreso de la República de Colombia, Ley 1122 del 09 de enero de 2007, “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 46.506, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1674413>.

59 Congreso de la República de Colombia, Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007, “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, *Diario Oficial* n.º 46.854, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1675210>

60 Municipios medianos y pequeños que son alrededor de 900, especialmente de 4ª 5ª y 6ª categoría.

61 La inversión está dirigida a ampliar sistemas de alcantarillado y mejorar las plantas de tratamiento de aguas residuales.

62 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, *Informe Nacional de Monitoreo. Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico. Vigencia 2024* (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025), 129.

63 Según el Artículo 91 de la Ley 142 de 1994, cada costo de cada componente del servicio se calculará por separado.

64 Congreso de la República de Colombia, Ley 194..., artículos 87.1 a 87.9

Tabla 15.2. Asignación al SGP 2018- 2024. Cifras en miles de millones de pesos corrientes

Años	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Municipios	1,601	1,794	1,908	2,072	2,563	2.838	3,100
Departamentos	2,91	3,35	3,57	3,92	384	452	545
Total	1,892	2,129	2,265	2,464	2,947	3,290	3,645

Fuente: elaboración propia a partir de MVCT, *Informe Nacional de Monitoreo a los Recursos del SGP-APSB*, vigencias 2018- 2024.

menores recursos puedan cancelar sus facturas. En consecuencia, el legislativo crea dos instrumentos: el primero, los usuarios de los estratos 5 y 6 y los usuarios comerciales e industriales deben pagar una contribución para ayudar a financiar el consumo de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3⁶⁵. El segundo, con el propósito que el esquema cuente con recursos suficientes los consejos municipales están en la obligación de crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingresos (FSRI) con el fin de recibir recursos de carácter nacional, departamental, municipal para cubrir sus necesidades de financiación⁶⁶.

De acuerdo con lo señalado, en el SGP, el sistema de subsidios cruzados, el modelo tarifario cuenta con instrumentos derivados por mandato constitucional que posibilitaron transformar el sector. Tal hecho, se nota en la viabilidad financiera⁶⁷ de los

operadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado para el periodo analizado. En efecto, el sector se viene consolidando como un sector atractivo y rentable para la iniciativa privada al convertirse en una unidad de negocio que antes de introducir las reformas legislativas prácticamente no existía, puesto que el sector se volvió viable sólo a partir del ajuste normativo de 1991.

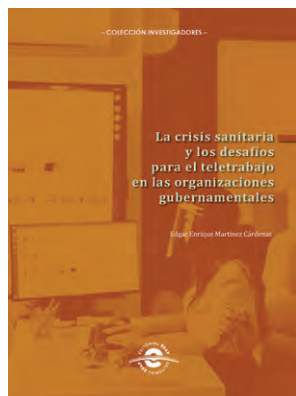
En general, la evolución histórica es satisfactoria en todos los parámetros evaluados, contrastan con los servicios ineficientes de baja cobertura, poca continuidad y pobre calidad que se prestaban, antes del proceso del ajuste normativo, donde no existía un marco institucional que delimitara las funciones de política sectorial con la de regulación y donde las empresas presentaban gran cantidad de ineficiencias derivadas del manejo clientelar que se traducían en bajas tarifas que inhibían mejorar la expansión de la infraestructura.

65 Congreso de la República de Colombia, Ley 1151 de 2007, *Diario Oficial* n.º 46700, artículo 99. Para los usuarios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el subsidio no puede ser superior al 15 % del costo medio para el estrato 3, al 40 % del costo medio para el estrato 2, ni superior al 70 % para el estrato 1.

66 Para el año 2023 los subsidios alcanzan \$550 millones.

67 El margen de EBITDA es un indicador que se obtiene hallando la relación entre el EBITDA (ganancias antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización, por sus siglas en inglés)

y los ingresos operacionales arrojados en el estado de resultados. Se observa entre los años 2013 y 2017 el margen EBITDA para las empresas del sector en promedio de \$24,7 lo que significa que por cada \$100 de ingreso, la operación deja utilidades en efectivo por \$24,7 con lo cual se pagan impuestos, se realizan inversiones, se atienden deudas y se distribuyen dividendos. Se tomó esta información como indicativa y se extrajo del Módulo de indicadores financieras SUI – SSPP.



Edgar Enrique Martínez Cárdenas,
La crisis sanitaria y los desafíos para el teletrabajo en las organizaciones gubernamentales. Bogotá, ESAP, Colección Investigadores, 2022, Libro

Conclusiones

Son tres conclusiones que quisiera transmitir en este artículo. La primera, es que, en una economía de mercado, el Estado debe hacer respetar las reglas formales, que consiste en la observancia y el cumplimiento de las normas. La segunda, que históricamente a pesar de que el sector de saneamiento se había descentralizado, que recibía recursos de la Nación, los entes territoriales se habían mostrado incapaces de operar la infraestructura en términos financieros y operativos. Esta tendencia se explica porque a las empresas no se les exigía que se conciliara el costo de los servicios prestados con su viabilidad financiera.

La tercera, que, con las reformas introducidas por el nuevo pacto social de 1991, se logró romper el clientelismo político en la gestión pública de los operadores, en la medida que la legislación introdujo tres instrumentos de política. El primero, independizó las empresas de las decisiones políticas. El segundo, intervino modelos de exclusividad. El tercero, creó un marco regulatorio que disminuyó el poder discrecional del Gobierno al separar las funciones de política sectorial con la regulación. Por último, al analizar el impacto que tuvieron las reformas legislativas en los servicios se demostró en términos de indicadores, el efecto positivo que tuvieron estas.

Bibliografía

- Cárdenas Santamaría, Mauricio. *Introducción a la economía colombiana*. Alfaomega Fedesarrollo, 2007.
- Chaparro Rodríguez, Yohanna Catalina, Paola Andrea Pulido Domínguez, Héctor Eduardo Pachón Melo y Natalí Paola Cortés Molano. “Relación entre la calidad del agua y la mortalidad por enfermedad diarreica aguda en menores de cinco años, Colombia, 2018 a 2021”. *Reporte Epidemiológico Nacional* 6, n.º 4 (2024): 4-19. <https://doi.org/10.33610/28059611.167>.
- Climént Palmer, María del Carmen. «El inodoro del siglo XXI». Revista *¿Cómo ves?*—n.º 206, 2016. <https://www.comoves.unam.mx/>.
- Coase, R.H. “The Problem of Social Cost”. *The Journal of Law & Economics* 3 (1960): 1-44.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 142 del 11 de julio de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.433, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019356>

Congreso de la República de Colombia, Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, *Diario Oficial* n.º 44.654, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1122 del 09 de enero de 2007, “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 46.506, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1674413>.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1151 del 25 de julio de 2007, *Diario Oficial* n.º 46700, artículo 99. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25932>

Congreso de la República de Colombia, Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007, “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, *Diario Oficial* n.º 46.854, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1675210>

Congreso de la República de Colombia, Ley 1340 del 24 de julio de 2009, “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”, *Diario Oficial* n.º 47.420, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1677723>,

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T- 406 del 5 de junio de 1992, magistrado ponente Ciro Angarita Barón, Expediente 778, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-566 del 30 de noviembre de 1995, magistrado ponente Eduardo Cifuentes, Expediente D-823, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/ficha-sentencia/12942/o/texto/o>.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-616 del 13 de junio de 2001. Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, Expediente D-3279, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-616-01.htm>.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-389 del 22 de mayo de 2002, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, Expediente D-3765, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-389-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-615 del 08 de agosto de 2002, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, Expediente D-3881, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-615-02.htm>.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-312 del 26 de abril de 2012, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva, Expediente T-3144081, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-312-12.htm>

Corte Constitucional, Sentencia T-401 del 16 de noviembre de 2022, magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas, Expediente T-8860578, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-401-22.htm>

Davis, Kevin E. y Michael J. Trebilcock. “Legal Reforms and Development”. *Third World Quarterly* 22, n.º. 1 (2001): 21-36.

Lemos Simmonds, Carlos, *et al.* “Informe – Ponencia Régimen Económico y Finalidad Social del Estado”, *Gaceta Constitucional*, n.º 53, 18 de abril de 1991, <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3804>, 6.

Maldonado, María Mercedes y Gonzalo Vargas Forero. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización el sector de agua potable y saneamiento básico*, n.º 166. Archivos de Economía. Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación, 2001.

Meier, Gerald M. y Joseph E. Stiglitz, eds. *Frontiers of development economics. The future in perspective*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2001.

Ministerio de Protección Social y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución No. 2115 del 22 de junio de 2007, “Por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano”, https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Resoluci%C3%B3n_2115_de_2007.pdf

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Informe de rendición de cuentas 2023*. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Informe Nacional de Monitoreo. Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico. Vigencia 2024*. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025.

North, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ochoa, Francisco. “Tarifas y falsas alternativas”. En *Foro Nacional sobre Servicios Públicos*, editado por Hernán Suárez. Contraloría General de la República, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, 1989.

Organización de Naciones Unidas (ONU), Resolución A/64/L.63/Rev.1, “El derecho humano al agua y el saneamiento”, https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/2010_onu_derecho_al_agua.pdf

Ostrom, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University, 1990.

Posner, Richard A. *El análisis económico del derecho*. Segunda edición. Traducido por Eduardo L. Suárez. Fondo de Cultura Económica, 2007.

Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1575 del 9 de mayo de 2007, “Por el cual se establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano”, *Diario Oficial* n.º 46.623, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30007>

Sánchez Luque, Guillermo, Hugo Pacheco De León y Yezid Alvarado Rincón. “Del carácter singular del derecho de la competencia en los servicios públicos domiciliarios”. *Con-texto*, n.º 13 (2002): 22-37.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. *Informe Sectorial de los Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado. Vigencia 2023*. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. *Servicios Públicos Domiciliarios. Memorias, retos y visión*. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024.

Verano de la Rosa, Eduardo. “Ponencia sobre Servicios Públicos”, *Gaceta Constitucional* n.º 51, 16 de abril de 1991, <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3746>, 17.

Williamson, Oliver E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. The Free Press, 1985.

Desarrollo e investigación cuantitativa en la Escuela Superior de Administración Pública en sus 66 años

CARLOS HERNÁN FAJARDO-TORO, PhD¹

Introducción

Las matemáticas y herramientas cuantitativas han sido necesarias para los procesos de gestión de cualquier forma de organización, y donde las primeras formas de dichas organizaciones fueron estatales.

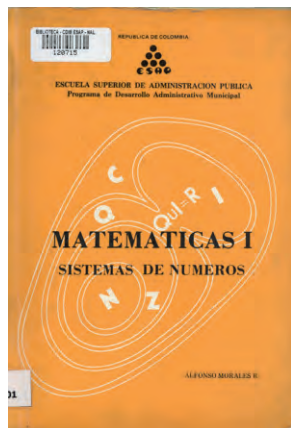
El desarrollo y uso de esas herramientas permitieron desde la medición de áreas de terreno, lo cual era fundamental para aspectos como el cobro de impuestos o asignaciones de agua, hasta el desarrollo de la ingeniería que permitió la construcción de obras civiles, desarrollo de armamento o métodos de navegación; todos estos elementos que resultaron fundamentales para la ventaja competitiva de varias naciones e imperios².

En el caso de la administración pública, la cual imparte la ESAP, dichas herramientas cuantitativas resultan importantes para el soporte en toma de decisiones que requieran una base cuantificable o que supongan procesos de incertidumbre, implicando que necesariamente la toma de decisiones debe tener un conocimiento y manejo de herramientas como las matemáticas, la estadística, investigación de operaciones, modelos heurísticos, como son los modelos de simulación y más recientemente, los métodos de analítica y ciencia de datos aplicadas a las grandes bases de datos, mostrando que además de lo cuantitativo, se hace imperativo un conocimiento y manejo de tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC.

Es importante recalcar, que, para el manejo de la analítica y la ciencia de datos, que además

¹ Profesor de carrera – Territorial Valle del Cauca
Doctor en Informática

² Niall Ferguson, *Civilization: The West and the rest* (The Penguin Press, 2011); Roger Beaver, *The Story of Maths 1–The Language of the Universe* (2008), 2022, 57: 52, <https://www.youtube.com/watch?v=oqgiUplwCAQ>.



Alfonso Morales, *Matemáticas I Sistema de Números*, ESAP, Bogotá, 1988, Módulo

están muy vinculadas al uso de herramientas de inteligencia artificial, desarrollando modelos que den soporte a procesos decisorios, se hace fundamental la comprensión y uso de las herramientas cuantitativas mencionadas.

En este capítulo, inicialmente se hará un barrido de la producción de la Universidad en bases de datos importantes como Scopus, con el fin de ver cuál es la producción asociada a elementos cuantitativos como tal, y posteriormente hacer una discusión sobre el trabajo en investigación de la institución.

Se tomará Scopus tanto por su representatividad a nivel de impacto del desarrollo de ciencia por parte de la universidad y que pueda tener visibilidad, y porque además es a la que se tiene acceso, dado que la institución no cuenta con las herramientas de Clarivate, así como al Book Citación Índice, los cuales son otros índices, incluso de mayor importancia que la misma Scopus.

Por otro lado, esta lo referente a publicaciones de la Institución. Estos productos casi todos están asociados a lo que son libros de investigación, formación y divulgación. En la revisión realmente no se encontró una publicación de investigación asociada a temas de investigación matemáticos y cuantitativos, aunque no es que no se utilicen métodos y herramientas, solo no son del área de conocimiento. Realmente, lo que se encontró fueron libros de formación en matemáticas básicas, cálculo y estadísticas, la cuales son de gran valor para los asuntos pedagógicos y de enseñanza dentro de la institución, pero no como elementos de investigación.

En lo referente a trabajos de grado y tesis de maestría, no hay trabajos en esa área. Sí se utilizan en muchos

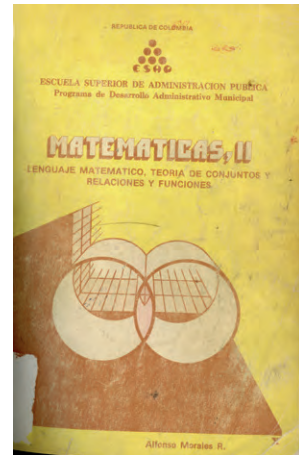
de ellos elementos de estadística básica e incluso muestreo, pero dentro de lo que se alcanzó a observar, casi todos son de naturaleza descriptiva y realmente los muestreos casi todos son por conveniencia y muy poco estrictos estadísticamente hablando.

A continuación, se hará una pequeña exposición de porque es importante el uso de los números y los métodos cuantitativos en la gestión de organizaciones, y, en seguida, con la información disponible en Scopus se mostrarán algunas estadísticas básicas del trabajo en el área, el cual es bastante, explicación que se encontrará en la discusión y las conclusiones.

Es importante dejar una claridad: lo que aquí se refleja no es la producción de los investigadores, de los cuáles la mayoría de del área cuantitativa tienen una muy buena producción, otra cosa es que la hayan desarrollado como profesores de la ESAP, y si no lo han hecho es por razones que intentaré explicar más adelante, pero no es por falta de competencias para ello.

Las matemáticas y modelos cuantitativos en la toma de decisiones y la gestión de organizaciones

Los procesos de toma de decisiones son una combinación de criterios cualitativos y cuantitativos y la experiencia del decisor. Los criterios cualitativos son aquellos en los que por lo general llegar a una cuantificación es difícil o imposible ya sea por el horizonte tiempo o la naturaleza del problema, casi siempre variables de carácter no estructurado. Por otra parte, los elementos cuantitativos son



Alfonso Morales Roncancio, *Matemáticas II Lenguaje Matemático Teoría de Conjuntos y Relaciones y Funciones*, Bogotá, ESAP, 1988, Módulo

aquellos en los cuales las variables que afectan el problema son medibles o cuantificables, y son de carácter estructurado.

Sin importar si el proceso de gestión es público o privado, las variables antes mencionadas siempre estarán presentes, donde los métodos y herramientas se asocian a la naturaleza de la variable y del problema decisorio, y no a si la entidad es pública o privada; esto lo define el entorno y lo que se podría llamar “las reglas de juego del negocio”.

En lo referente a lo cuantitativo, los problemas se pueden mirar desde la óptica determinística o lo probabilístico. Los procesos de naturaleza determinística son aquellos donde hay ausencia de incertidumbre, y normalmente se busca optimizar y conocida la entrada que tendrá un sistema se sabe con total certeza el resultado que se obtendrá acorde a las reglas de este, mientras que cuando las situaciones se ajustan a problemas de incertidumbre o riesgo, entonces se habla de situaciones regidas por variables probabilísticas o problemas de naturaleza estocásticas. Por tal razón, y dependiendo de la organización del Estado en la que este es el tomador de decisiones requerirá unas herramientas u otras.

Por otra parte, en los procesos de toma de decisiones generalmente se está buscando clasificar o predecir, razón por la cual hay una mayor asociación de la toma de decisiones a procesos estocásticos; en el caso de pronósticos con modelos de series de tiempo o modelos causales, y de clasificación modelos multivariados como son los conglomerados.

En situaciones de bajo riesgo, hay herramientas como son la teoría de juegos, de decisiones, cadenas

de Markov, y los análisis estadísticos descriptivos e inferenciales, paramétricos o no paramétricos los cuales son la base para poder llegar a una decisión. Así mismo, cuando ya se trabaja con procesos donde lo que se busca es lograr temas de optimización o de asignación, se recurre a herramientas de programación matemática o algoritmos de búsqueda por aproximación de naturaleza combinatoria.

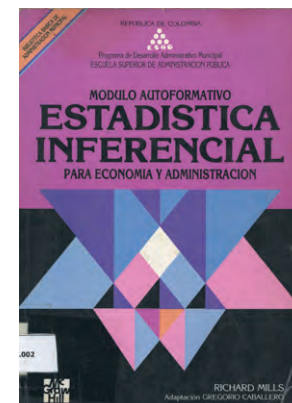
Ahora, con el surgimiento de disciplinas como la ciencia de datos y las herramientas de inteligencia artificial, se hace fundamental el uso y comprensión de las herramientas cuantitativas además de las TIC, dado que son fundamentales para la construcción de modelos. Es importante entender que la inteligencia artificial no funciona por si sola, son herramientas las cuales aprenden pero que, en conjunto con otras herramientas cuantitativas, forman los modelos, los cuales por lo general son de naturaleza heurística, pero esta es otra discusión diferente a la compete a este ensayo.

Metodología de análisis

Se tomó la base de datos Scopus, y se hizo la búsqueda por filiación estrictamente. Posteriormente se hizo un filtrado de lo que son áreas asociadas a temas cuantitativos, y con base en ello se realizó la discusión y los análisis y conclusiones en este documento.

Inicialmente se hizo un proceso de búsqueda por la opción de “organizations”, asociado a la Escuela Superior de Administración Pública.

El filtrado aplicado fue: (AF-ID (“Escuela Superior de Administración Pública ESAP” 60271605))



Richard Mills, *Módulo Autoformativo Estadística Inferencial Para la Economía y la Administración*, Bogotá, ESAP, 1990, Módulo



Adolfo Cortes, *Los Números Índices y su Utilización en el Análisis Económico*, Bogotá, ESAP, 1992, Módulo

Como resultado, se encontró en la plataforma que la producción en Scopus es de 54 publicaciones que tienen afiliación con la ESAP. Las áreas de publicación son las siguientes (ver **Figura 16.1**)

Como se puede observar, asociado a los temas cuantitativos se pueden considerar las áreas de matemáticas, ciencias de la computación, economía y modelos econométricos, e ingeniería. Con base en ello se realizó un filtrado para tomar solo dichas áreas y basar las observaciones y análisis en ellas.

El filtrado por áreas se definió así:

(AF-ID (“Escuela Superior de Administración Pública ESAP” 60271605))
AND (LIMIT-TO (SUBJAREA , “COMP”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “ECON”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “MATH”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “ENGI”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “DECI”))

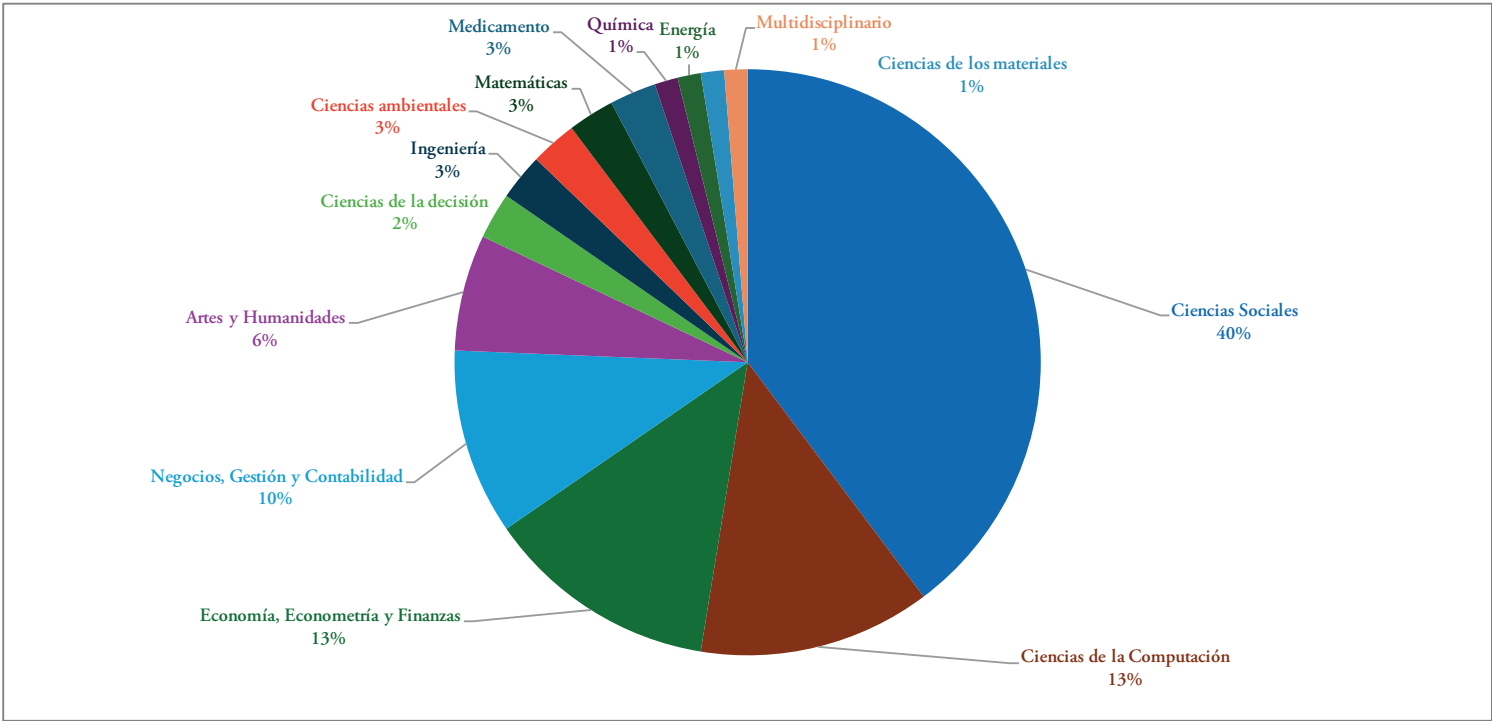


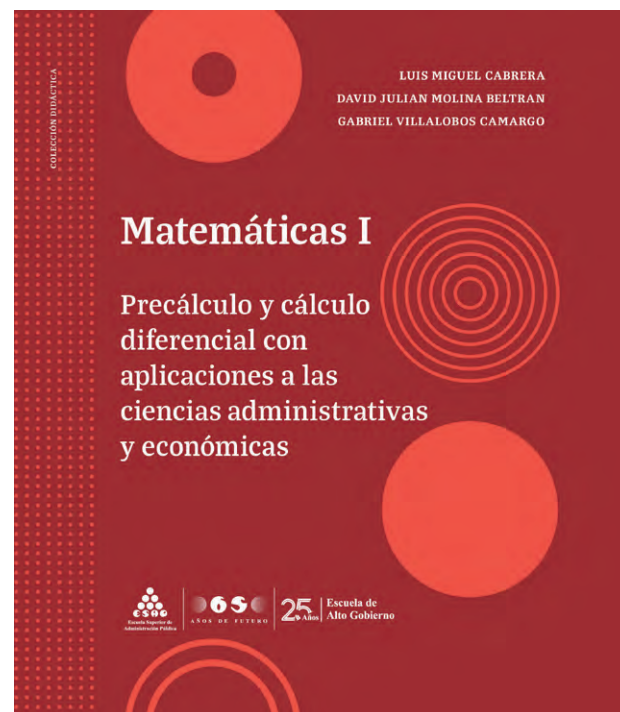
Figura 16.1. Distribución porcentual por áreas de conocimiento de publicaciones ESAP en Scopus.

Fuente: elaborado con la herramienta de análisis de Scopus.

Los resultados muestran una distribución porcentual como se muestra en la Figura 16.2 a continuación. En el filtrado se estableció lo que se podría considerar asociado a lo cuantitativo, es decir, que están relacionado con el uso de herramientas y modelos de tipo cuantitativo. Como resultado se obtuvieron solo 25 publicaciones, las cuales comprenden las áreas de matemáticas³, ciencias de la computación e ingeniería⁴, economía y econometría y área asociada a toma de decisiones⁵. Así mismo, muestran como también el desarrollo se asocia con ciencias sociales, medio ambiente y administración de empresas.

Las áreas de ciencias de las computación e ingeniería están vinculadas a trabajos que son de inteligencia artificial o de modelos heurísticos de simulación. Ahora, esto no excluye el uso de herramientas estadísticas en los

- 3 Nilson C. Bernardes *et al.*, “Generalized hyperbolicity, stability and expansivity for operators on locally convex spaces”, *Journal of Functional Analysis* 288, n.º 2 (2025), <https://doi.org/10.1016/j.jfa.2024.110696>.
- 4 Lewis Mahecha Ardila *et al.*, “Factores clave en la evaluación del software libre o propietario para su uso en organizaciones militares y de defensa”, *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologías de Informacao*, n.º E49/04 (2022): 335–46; Juliana Arevalo-Herrera *et al.*, “Creation of an ICT appropriation unit as a mechanism for relating with the environment. Case: Faculty of Telecommunications Engineering of the University of Santo Tomás”, *International Journal of Education Economics and Development* 16, n.º 1–2 (2025): 134–47, <https://doi.org/10.1504/IJEED.2025.143627>; Diego Edison Cabuya Padilla *et al.*, “Ciberseguridad y ciberdefensa marítima: análisis bibliométrico años 1990–2021”, *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologías de Informacao*, n.º E49/04 (2022): 197–210; Carlos Hernán Fajardo-Toro y Sandra Rodríguez Ardila, “Innovation of the Logistics Process of Grupo Logístico Especializado S.A.S. Through the Development and Implementation of the aGILE Platform”, en *Good Practices and New Perspectives in Information Systems and Technologies. WorldCIST 2024, Volume 3*, ed. Álvaro Rocha *et al.* (Springer, 2024), <https://doi.org/10.1007/978-3-031-60221-4>; Carlos Hernán Fajardo-Toro y José María Riola, “Editorial: Las Tecnologías Duales, una oportunidad para desarrollo y transferencia tecnológica”, *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologías de Informacao*, n.º E49/04 (2022): xi–xiii; Carlos Hernán Fajardo-Toro y José María Riola, “El desarrollo de capacidades tecnológicas como parte fundamental de la estrategia de defensa”, *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologías de Informacao*, n.º E62/10 (2023): 1–4; José María Riola *et al.*, “Proceso de desarrollo de vehículos de superficie no tripulados en instituciones navales colombianas”, *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologías de Informacao*, n.º E49/04 (2022): 184–96; Jerónimo Ríos Sierra *et al.*, “El riesgo de ataques terroristas sobre la infraestructura crítica colombiana desde una perspectiva departamental (2010–2019)”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 14, n.º 1 (2023): 65–89, <https://doi.org/10.5209/geop.84813>.
- 5 Bernardes *et al.*, “Generalized hyperbolicity...”; Diego Andrés Cardoso López *et al.*, “Spatial Interactions Between Growth and Rural Unemployment, Considering Climate Variability in Brazil and Mexico (2012–2024)”, *Economies* 13, n.º 11 (2025), <https://doi.org/10.3390/economies13110322>; Alejandro Rangel Correa *et al.*, “Economic Growth and Human Capital: An Approach from Dynamic Stochastic General Equilibrium and Vector Error Correction Modelling for Colombia”, *Quality & Quantity*, advance online publication, 2025, <https://doi.org/10.1007/s11135-025-02350-0>; Ana María Torres Hernández, “Fortalecimiento institucional y desarrollo local: revisión y perspectivas de las políticas públicas en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia”, *European Public & Social Innovation Review* 10 (2025): 1–19, <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1154>.



Luis Miguel Cabrera González y otros, *Matemáticas I Precálculo y cálculo diferencial con aplicaciones a las ciencias administrativas y económicas*, Bogotá, ESAP, Colección Didáctica, 2024, Módulo

artículos de las otras áreas, en especial estadísticas descriptivas (ver **Figura 16.2**).

En lo referente la producción del área, esta ha aumentado considerablemente en los últimos 5 años, coincidiendo con el ingreso de los nuevos profesores de planta; esto se explica fácilmente dado que hubo un gran aumento de docentes del área llamada complementaria. Los cuales de por sí tienen un perfil asociado a áreas numéricas como ingenierías, matemáticas o física, lo que explica ese aumento en la producción mencionada (ver **Figura 16.3**).

Discusión y análisis

Es importante mencionar que este no es un estudio bibliométrico de la producción académica de la Escuela, es simplemente el uso de algunas herramientas para mostrar el estado de producción investigativa en el área cuantitativa.

Como se puede ver en el resumen analítico que muestra Scopus, el trabajo en investigación de calidad en las áreas cuantitativas es bastante limitado en su número, lo cual es explicable por varios factores, lo cual resulta importante analizar

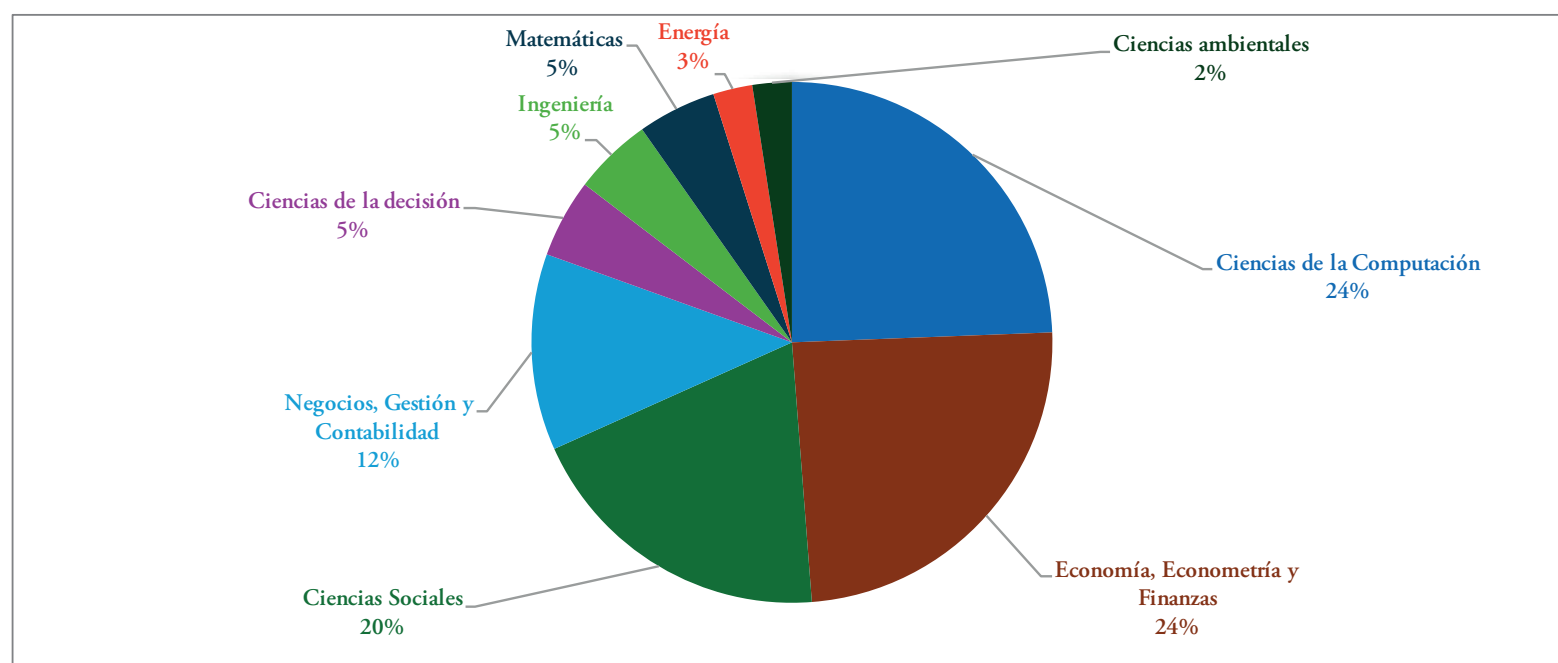


Figura 16.2. Distribución de áreas de conocimiento con aplicación de herramientas cuantitativas en artículos de ESAP en Scopus.

Fuente: elaborado con la herramienta de análisis de Scopus.

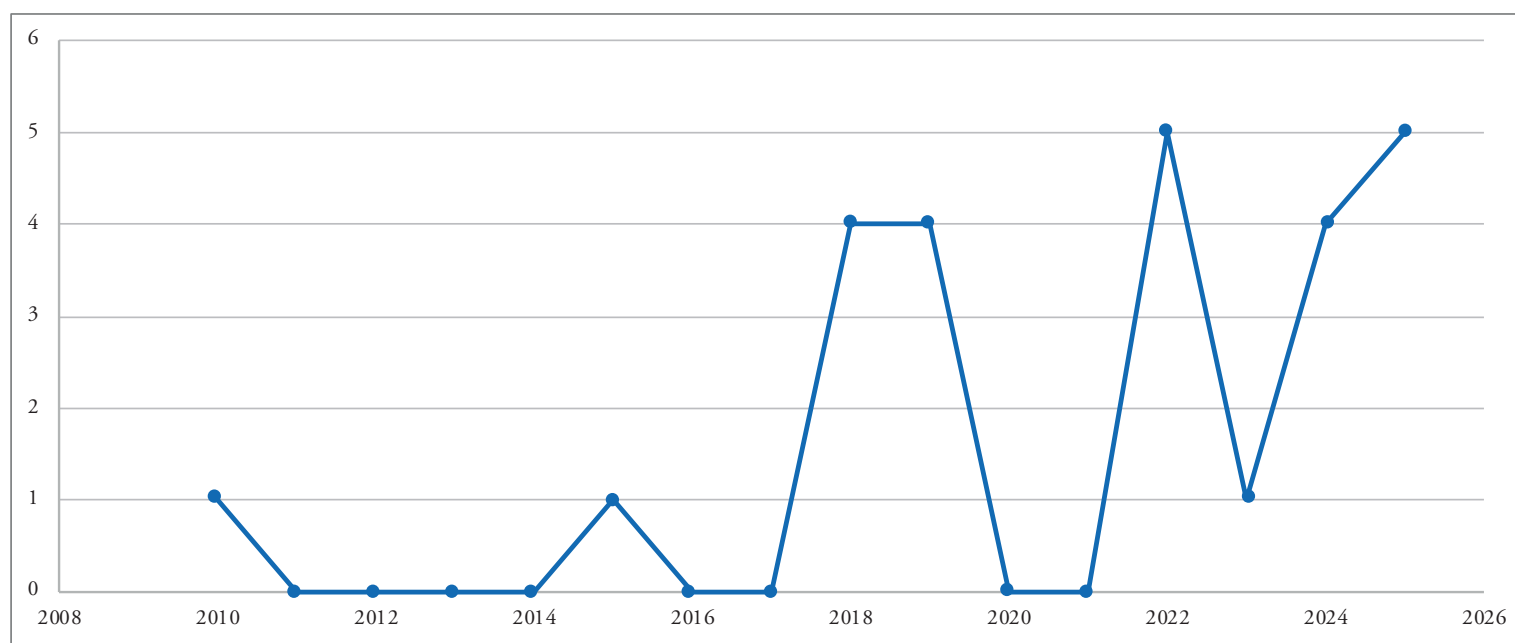


Figura 16.3. Distribución de la producción por años de artículos en área cuantitativa.

Fuente: elaborado con la herramienta de análisis de Scopus.

si se desea que la institución a futuro sea no solo fuerte en lo referente a lo cuantitativo, sino también que sería un pilar fundamental para la formación y preparación de sus alumnos en ciencia de datos, *big data* e inteligencia artificial y que son fundamentales en el futuro para un desempeño profesional adecuado.

Por otra parte, la falta de investigación con fortaleza en temas cuantitativos necesariamente se refleja en una academia débil en ese aspecto, lo cual se ve reflejado en las falencias numéricas y analíticas de los estudiantes y que finalmente se manifiesta en la competitividad de la Escuela frente a otras instituciones con las que ha perdido posicionamiento,

aunque no solo por lo cuantitativo porque es un problema que podría considerarse sistémico.

Hay que reconocer que, en un principio, la producción ha sido baja porque solo en los últimos cuatro años ha llegado profesorado de planta en el área, pero a eso se unen algunas causas que serán mencionadas más adelante pero que se pueden resumir en el poco apoyo y desinterés de la institución en hacer que la investigación en esta línea sea fuerte, lo cual no es achacable a la dirección de investigaciones estrictamente, sino a una cultura organizacional que incluso se encuentra dentro del mismo estamento profesoral de las otras áreas.



Jeammy Julieth Sierra Hernández, *Estadística I Análisis de datos para la toma de decisiones informadas en la administración*, Bogotá, ESAP, Colección Didáctica, 2024, Módulo

Para empezar, uno de los principales factores que desincentivan la producción en el área viene desde el planteamiento de las líneas de investigación, así como de la poca comprensión del proceso de producción académica y de cómo funciona la investigación por parte de los estamentos que evalúan la producción académica de los investigadores, así como la aprobación de proyectos, recursos etc., en especial cuando se alega la falacia de que solo es aceptable si es aplicado a un área pública o de investigación “útil”.

Debido a lo anterior, los perfiles de investigación con los cuales se ingresó a la institución no se siguen desarrollando, llevando a esfuerzos aislados o simplemente a no producir dentro de la institución porque no se ajustan a ese perfil de administración pública que tienen visualizado los estamentos antes mencionados.

Sobre la producción interna en la Universidad, como se mencionó en la introducción, son libros de excelente calidad, pero no son de investigación, son estrictamente de formación, lo que es muy útil para la docencia, pero no es una producción de frontera o aplicada a un problema.

En cuanto a los trabajos de grado y tesis de maestría, no hay nada asociado al área cuantitativa, más allá de la utilización de estadísticas descriptivas y ocasionalmente modelos econométricos simples, pero que es algo normal cuando en los programas las áreas cuantitativas son muy reducidas o no existen, en especial en las maestrías que podrían requerirlas.

Esta falta de una mayor fortaleza en el área cuantitativa, como ya se mencionó antes, tendrá un

fuerte impacto en lo referente a nuestras tecnologías, analítica y ciencia de datos así como el uso de IA, y la capacidad analítica para la resolución de problemas.

El mundo actual se rige por la complejidad, en donde la realidad en muy pocas ocasiones es de naturaleza predecible y lineal dado que es muy dinámica y con problemas que generalmente son de naturaleza exponencial, logarítmica o no lineal, implicando la necesidad de un registro y visión de la realidad constante para anticipar los cambios, y una comprensión de la naturaleza sistémica de los problemas, como por ejemplo, el impacto de cambios desproporcionados en aspectos como el salario mínimo, tasas de cambio o los efectos de la baja natalidad, que no se pueden ver como algo malo o bueno, simplemente como algo que tendrá un efecto y que al no estudiarse y entenderse generan desajustes difíciles, sino imposibles de enfrentar en el corto y mediano plazo.

Ahora, las herramientas de IA y ciencia de datos han venido, por su capacidad de procesamiento, a colaborar en manejar este problema. Hay que entender que obviamente esto va de la mano de otros factores como el desarrollo de sistemas de información robustos y las TIC sobre las que se soportaría. Pero sin cierto dominio de las herramientas cuantitativas y un pensamiento analítico que permita entender la complejidad, esto no será posible y por tanto los alumnos que se formen no serán los más idóneos, perdiendo ventaja sobre los que son formados en otras instituciones, y peor aún, no se enviarán profesionales adecuados a una sociedad que lo exige.



Ronald Alejandro Macuacé Otero & Juan de Jesús Sandoval, *Demografía Enfoques y aplicaciones en Administración Pública*, Bogotá, ESAP, Colección Didáctica, 2025, Módulo

Bibliografía

Arévalo-Herrera, Juliana, Tatiana Zona-Ortiz, Carlos Hernán Fajardo-Toro, y Sebastián Arias. “Creation of an ICT appropriation unit as a mechanism for relating with the environment. Case: Faculty of Telecommunications Engineering of the University of Santo Tomás”. *International Journal of Education Economics and Development* 16, n.º 1–2 (2025): 134–47. <https://doi.org/10.1504/IJEED.2025.143627>.

Bernardes, Nilson C., Blas M. Caraballo, Udayan B. Darji, Vinícius V. Fávaro, y Alfred Peris. “Generalized hyperbolicity, stability and expansivity for operators on locally convex spaces”. *Journal of Functional Analysis* 288, n.º 2 (2025). <https://doi.org/10.1016/j.jfa.2024.110696>.

Cabuya Padilla, Diego Edison, Carlos Fabián Alvarado Carvajal, Ramiro Alfonso Carrascal Ortiz, Stefany Patricia Escandón Bernal, José María Riola, y Carlos Hernán Fajardo-Toro. “Ciberseguridad y ciberdefensa marítima: análisis bibliométrico años 1990 -2021”. *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologias de Informacao*, n.º E49/04 (2022): 197–210.

Cardoso López, Diego Andrés, Jesús Antonio López Cabrera, Tatiana Isabel Caly Amador, y Álvaro Luis Mercado Suárez. “Spatial Interactions Between Growth and Rural Unemployment, Considering Climate Variability in Brazil and Mexico (2012–2024)”. *Economies* 13, n.º 11 (2025). <https://doi.org/10.3390/economies13110322>.

Fajardo-Toro, Carlos Hernán, y José María Riola. “Editorial: Las Tecnologías Duales, una oportunidad para desarrollo y transferencia tecnológica”. *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologias de Informacao*, n.º E49/04 (2022): xi–xiii.

Fajardo-Toro, Carlos Hernán, y José María Riola. “El desarrollo de capacidades tecnológicas como parte fundamental de la estrategia de defensa”. *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologias de Informacao*, n.º E62/10 (2023): 1–4.

Fajardo-Toro, Carlos Hernán, y Sandra Rodríguez Ardila. “Innovation of the Logistics Process of Grupo Logístico Especializado S.A.S. Through the Development and Implementation of the aGILE Platform”. En *Good Practices and New Perspectives in Information Systems and Technologies. WorldCIST 2024, Volume 3*, editado por Álvaro Rocha, Hojjat Adeli, Gintautas Dzemyda, Fernando Moreira, y Aneta Poniszewska-Marańda. Springer, 2024. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-60221-4>.

Ferguson, Niall. *Civilization: The West and the rest*. The Penguin Press, 2011.

Mahecha Ardila, Lewis, Ricardo Naranjo Faccini, Carlos A. Castaneda-Marroquín, José María Riola, y Carlos Hernán Fajardo-Toro. “Factores clave en la evaluación del software libre o propietario para su uso en organizaciones militares y de defensa”. *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologias de Informacao*, n.º E49/04 (2022): 335–46.

Rangel Correa, Alejandro, Alexander Cotte Poveda, y Clara Inés Pardo Martínez. “Economic Growth and Human Capital: An Approach from Dynamic Stochastic General Equilibrium and Vector Error Correction Modelling for Colombia”. *Quality & Quantity*, advance online publication, 2025. <https://doi.org/10.1007/s11335-025-02350-0>.

Riola, José María, Shamir Sánchez, Enrique Sierra, y Carlos Hernán Fajardo-Toro. “Proceso de desarrollo de vehículos de superficie no tripulados en instituciones Navales Colombianas”. *RISTI–Revista Iberica de Sistemas e Tecnologias de Informacao*, n.º E49/04 (2022): 184–96.

Ríos Sierra, Jerónimo, Julio César González Rodríguez, y Carlos Hernán Fajardo-Toro. “El riesgo de ataques terroristas sobre la infraestructura crítica colombiana desde una perspectiva departamental (2010-2019)”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 14, n.º 1 (2023): 65–89. <https://doi.org/10.5209/geop.84813>.

Roger Beaver. *The Story of Maths 1–The Language of the Universe (2008)*. 2022. 57:52. <https://www.youtube.com/watch?v=oqgiUpIwCAQ>.

Torres Hernández, Ana María. “Fortalecimiento institucional y desarrollo local: revisión y perspectivas de las políticas públicas en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia”. *European Public & Social Innovation Review* 10 (2025): 1–19. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1154>.

Perspectiva de género y administración pública: un balance en la organización del Estado colombiano

MÓNICA PATRICIA FORTICH NAVARRO¹

Introducción

El texto parte de una reflexión inicial sobre los avances en materia de género y administración pública en Colombia a partir del interrogante sobre ¿Cuáles han sido los avances más significativos en materia de género y administración pública? La pregunta que representa el proceso argumentativo es transversal a la manera en la que los poderes y las instituciones públicas en general, han realizado la recepción de los instrumentos internacionales para la protección de los derechos de las mujeres inicialmente, y luego a la perspectiva de género como una categoría de análisis de las relaciones de poder entre los cuerpos, desde la cual se configura el género.

En la construcción del argumento central del texto que busca validar la hipótesis de sentido sobre el

avance normativo del enfoque de género en el país, enfrentando los naturales problemas de una síntesis en un proceso que lleva algunos siglos de evolución, unas décadas de implementación real y sobre todo un diálogo inter y multidisciplinar. La propuesta se centra en destacar tres ejes centrales: primero, la discusión conceptual sobre la categoría “género” y sus complejidades; en segundo lugar, señalar la evolución normativa global y local sobre el tema y sus extensiones hacia los poderes públicos para destacar además la legislación, jurisprudencia y políticas públicas más representativas, y en tercer lugar, presentar un panorama sobre la manera en que se ha venido construyendo un ejercicio de revisión de los temas en la ESAP, en diálogo con las herramientas que han facilitado su implementación para generar la reflexión y llamar a la acción transversal de los diferentes estamentos de la función pública en Colombia.

¹ Profesora de carrera ESAP – Territorial Bolívar – Córdoba – Sucre – San Andrés Islas
Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones, doctora en Derecho y Ciencias Sociales



ESAP, *Equidad de Género en el Desarrollo Local y Regional*, Bogotá, ESAP - PNUD, 2010, Cartilla

1. Sobre el concepto de género y sus alcances

Uno de los problemas centrales de los estudios de género es su conceptualización. A pesar de ser una categoría sencilla en su planteamiento la noción de construcción de conceptos como sexo, o las múltiples acepciones en que el género se usa en el lenguaje común tienden a la opinión (*doxa*) rápida sin una adecuada revisión de la complejidad que su conocimiento (*episteme*) ha consolidado en las últimas décadas, y no como categoría vacía sino como una muy amplia y provista de las resemantizaciones propias de un lenguaje académico y científico, robustecida de sentidos que provienen del activismo social.

Por lo tanto, abordar el concepto de género y sus alcances, implica revisar varias acepciones que se han ido consolidando y construyendo desde el diálogo con otras ciencias y disciplinas, pero también los aportes del movimiento social de mujeres, el feminismo como teoría y *praxis* social, y los instrumentos internacionales y nacionales sobre género (legislativos, judiciales y administrativos)

Para definir el “género” es necesario tener en cuentas las acepciones con las cuales se sintetiza, se confunde o asimila. En ese orden de ideas, se ha propuesto el concepto “género” como una noción polivalente, interdisciplinar, sistémica y dinámica. En el marco de los diversos planteamientos teóricos es posible distinguir varias acepciones: *estudios de género*, *teoría de género*, *perspectiva de género*, *enfoque de género*, *transversalidad de género* (*mainstreaming*) e incluso se ha ido consolidando la expresión *ideología de género* para referirse de

manera peyorativa a todas las nociones, enfatizando en una lectura negativa de los conceptos anteriores. Ideologizar al género es negar su potencial transformador social.

Uno de los textos más representativos en ese esfuerzo por sintetizar las complejidades y polivalencia semántica del “género” lo propuso la historiadora feminista Joan Scott, quien en su ensayo clásico anotaba que,

En su acepción más reciente, “género” parece haber aparecido entre las feministas americanas que deseaban insistir en la cualidad fundamental social de las distinciones basadas en el sexo. La palabra denotaba rechazo al determinismo biológico implícito en el empleo de términos tales como “sexo” o “diferencia sexual”. “Género” resalta también aspectos relacionales de las definiciones normativas de la feminidad².

En este particular, la autora señala como la nueva expresión recoge las preocupaciones históricas del feminismo y se abre a la revisión de las relaciones de poder que surgen alrededor de las visiones normativas de lo femenino, creando una categoría para el análisis de esas nuevas relaciones, de manera más amplia.

El número de las conceptualizaciones no ha sido proporcional con los desarrollos de las diferentes categorías que constituyen su objeto, sin embargo, la hoja de ruta trazada por organismos

² Joan W. Scott, “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Marta Lamas (Compiladora) (Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996), 266.

internacionales encargados de su promoción y defensa, va definiendo sus diferentes alcances. A modo de ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define el género como “los conceptos sociales de las funciones, comportamientos, actividades y atributos que cada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres”³. De acuerdo con las Naciones Unidas el “género” es una construcción social que sirve para la revisión de las relaciones de poder entre los sujetos, que parten del plan biológico de base, pero se consolidan en las interacciones sociales, “se refiere a las identidades, las funciones y los atributos contruidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas”⁴. En Colombia, según el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género, éste se define como el “estructurador social que determina la construcción de los roles, valoraciones, estereotipos imaginarios, asociados a lo masculino y lo femenino y las relaciones de poder que de estos se desprenden y se exacerban con otras formas de desigualdad”⁵.

Por otra parte, consecuente con el concepto de Scott de los años 90, llevar el feminismo y el género al nivel de un *corpus* académico con una

tradición y unos fundamentos conceptuales fue posible gracias al influjo de los movimientos sociales de mujeres y de la actividad de formación que se ejerció desde los círculos de lectura o grupos de discusión para empoderar a las activistas. Las preocupaciones de las teóricas feministas determinaron el surgimiento de cátedras y espacios formalizados en la academia como los “women’s studies” o estudios de la mujer, entre los cuales se destacan los cursos de la Universidad de Cornell en 1969 y en San Diego State College en 1970, organizado por Carol Rowell Council.

También juegan un papel esencial las conquistas de las feministas, representadas en sus tres olas: la primera ola representó la lucha por los derechos políticos, la segunda por los derechos civiles especialmente derechos sexuales y reproductivos y la tercera, los feminismos situados, es decir de la revisión de la categoría mujer en un marco de reconocimiento de las diferencias, la decolonialidad, la deconstrucción y en especial del concepto de “interseccionalidad” bajo la cual confluyen y se cruzan diferentes vías de discriminación. Actualmente, se plantea la emergencia de una cuarta ola por la ruta de las autoras latinoamericanas y españolas, en la que se postula la recuperación de los puntos pendientes de las tres olas anteriores.

No es posible avanzar en esta síntesis sin señalar algunas de las obras más representativas de cada una de las olas del feminismo, debido a que es, desde los planteamientos conceptuales que esos textos realizaron, que se consolidó la agenda global, se llevó la academia a la discusión pública de los movimientos y colectivos reivindicatorios y se permitió desde esos espacios, trazar un nexo comunicante con el sector público y privado.

3 Ministerio de Salud y Protección Social, “¿Qué es el género?”, <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Paginas/genero.aspx>.

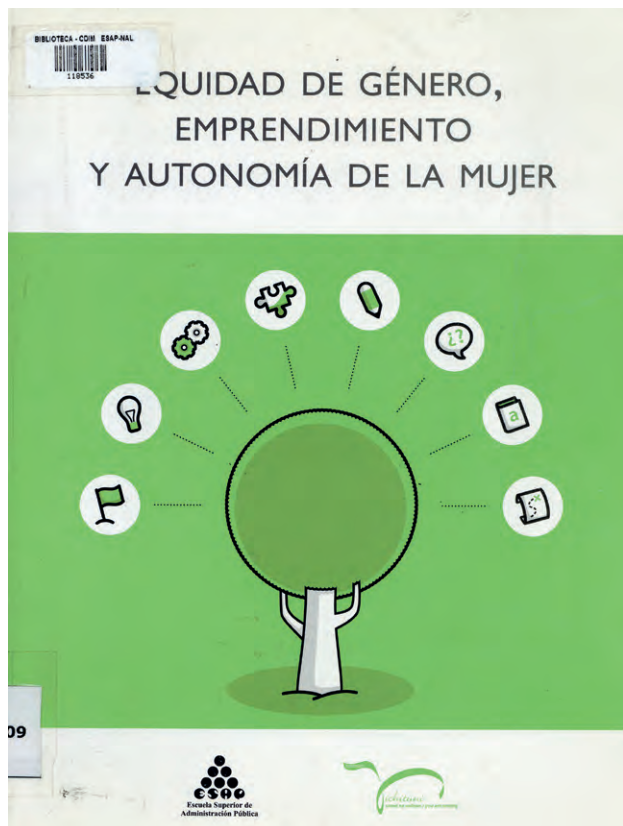
4 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, Naciones Unidas, 2010, 2, https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_Recomendaci%C3%B3n_General_28_ES.pdf.

5 Ministerio de Justicia y del Derecho, Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (SIVIGE), <https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Violencia-Genero-Introduccion-SIVIGE.aspx>.



Dirección de Bienestar, Género-Sexo asignado al nacer, 2025, Pieza gráfica

EQUIDAD DE GÉNERO, EMPRENDIMIENTO Y AUTONOMÍA DE LA MUJER



Nidia Zabala Castañeda, Marthe López Castaño, et al. *Equidad de Género Emprendimiento y autonomía de la Mujer*, ESAP, Módulo

En relación con la primera ola del feminismo es importante señalar dos textos que recogen el espíritu de siglos de reclamos ante las injusticias, subordinación y sujeción a la potestad masculina, los textos de las vindicaciones son las manifestaciones más significativas para el futuro del movimiento por el reconocimiento de los derechos políticos denominado “sufragismo”. El antecedente central de esos manifiestos lo encontramos en la “Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana”, escrito por Olympe de Gouges en 1791, reconocido por su carácter crítico a la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, en la versión masculina y patriarcal que conocemos como fruto del movimiento revolucionario francés, y que desconoció el impulso de las mujeres revolucionarias por la causa republicana. Por otra parte, el segundo texto es la “Vindicación de los derechos de la mujer”⁶, de 1792, escrito por la inglesa Mary Wollstonecraft, que dialogaba con los ilustrados ingleses sobre el papel de la educación femenina como una forma de emancipación.

Para la segunda ola es esencial destacar las dos obras más significativas del *corpus* de la literatura feminista y eje central de la consolidación del concepto de género: la pionera y para muchas, considerada piedra angular del feminismo occidental, *El segundo sexo*⁷ de Simone de Beauvoir, publicado en 1946, a la que seguiría el texto *La mística de la feminidad*⁸ de Betty Friedan, publicado en 1949. La obra de Beauvoir representa una reconstrucción histórica y filosófica del feminismo, enmarcada en la construcción de las tesis del existencialismo francés, la segunda una lectura crítica de la sociedad norteamericana de la posguerra a partir del sentimiento de malestar experimentado por las mujeres hijas de las sufragistas de la primera ola.

En la tercera ola ya hay consolidado un movimiento social y académico con agendas y preocupaciones complejas, en tal sentido el número de textos van a crecer de manera exponencial a las nuevas cuestiones que acompañan los “feminismos” autocríticos de esencia occidental, de las primeras olas. Un tema central de la tercera ola es la relación con el movimiento queer y los desafíos que señala a las corrientes del feminismo occidentalizado o las

6 Mary Wollstonecraft, *Vindicación de los derechos de la mujer*, trad. Charo Ema y Mercedes Barat (Debate, 1998).

7 Simone de Beauvoir, *El segundo sexo*, Volumen I. Los hechos y los mitos (Ediciones Siglo Veintiuno, 1989).

8 Betty Friedan, *La mística de la feminidad*, Novena edición, trad. Magali Martínez Solimán (Ediciones Cátedra, 2020).

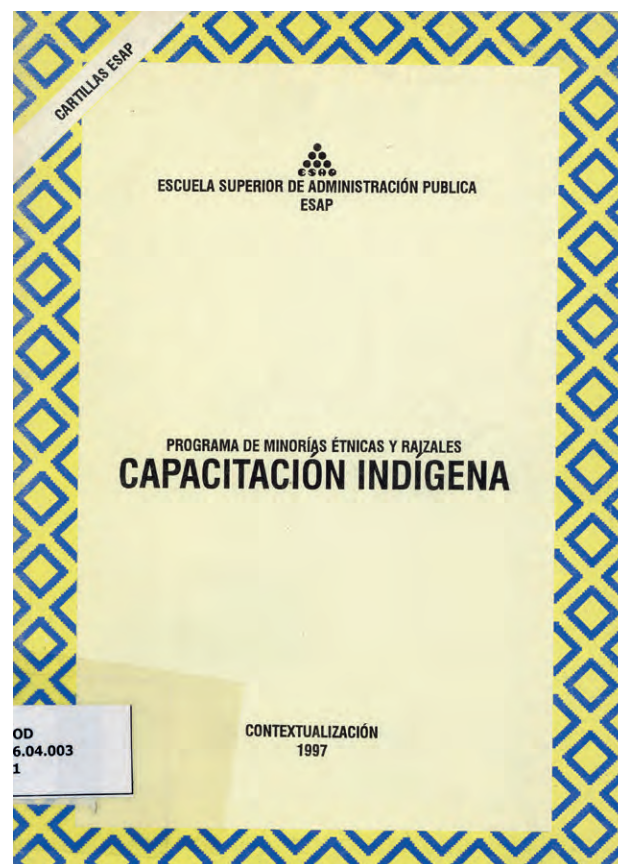
interseccionalidades. En efecto, los planteamientos de la teoría interseccional, como lo expresa la autora Kimberlé Crenshaw⁹, se redefinen los márgenes del género e involucra aspectos como raza, etnia, religión, y otros factores diferenciales que se cruzan y hacen más gravosa la condición de mujer y sus posibilidades de desarrollo.

Escapa a la reflexión plantear la diversidad de los temas al revisar la bibliografía, sin embargo, hay textos que proponen un *corpus* de obras esenciales para comprender el avance conceptual¹⁰ y se constituyen en pieza esencial para la comprensión de los fundamentos socio históricos del feminismo y del género¹¹. La mayoría de los textos que construyen el género se concentran en el “sujeto-mujer”, pero desde la tercera ola se cuenta con textos que propugnan por la deconstrucción del género binario. Se afirma que la cuarta ola llega para retomar los puntos pendientes de las anteriores agendas y con una visión decolonial, sur y periférica. De acuerdo con Amelia Valcárcel,

La agenda del feminismo está abierta por páginas diferentes en cada lugar de este mundo [...] La agenda puede ser diversa, pero la teoría es sumamente estable. El feminismo ha cambiado tanto como conjunto teórico explicativo a lo largo estos tres siglos. Es una de las tradiciones teóricas más estable¹².

En la década de los años 90 surgen los espacios de diálogo y revisión de las identidades masculinas revisadas por las dinámicas conceptuales del “patriarcado”, en ese sentido, los movimientos y los estudios de las nuevas masculinidades o también conocidos como los “estudios del hombre” apuestan por la revisión del sujeto masculino no hegemónico. Para esa misma época surge el interés por revisar las diversidades como consecuencia de la mirada deconstructiva de las identidades no binarias o heteronormativas que se concretan en torno a la teoría queer o también denominada de los estudios LGBTIQ, en que destacan autoras y autores como Teresa de Laurentis

- 9 Kimberlé Williams Crenshaw, “Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color”, en *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada. Temas contemporáneos*, Raquel (Lucas) Platero (Editora) (Edicions Bellaterra, 2012).
- 10 Florencia Abbate, *Biblioteca feminista: vidas, luchas y obras desde 1789 hasta hoy*, Primera edición (Colombia) (Editorial Planeta Colombiana, 2021).
- 11 Celia Amorós y Ana de Miguel, eds., *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización*, 3 Tomos (Minerva, 2007).
- 12 Amelia Valcárcel, *Ahora, Feminismo. Cuestiones candentes y frentes abiertos* (Ediciones Cátedra, Universitat de València, 2019).



ESAP, Programa de Minorías Étnicas y Raizales Capacitación Indígena Contextualización 1997, Bogotá, ESAP, 1997, Cartilla



Christian Alexander Narváez Álvarez y otros, *Actores sociales y diferenciación étnica*, Bogotá, ESAP, Colección Didáctica, 2022, Módulo

(1990), Gayle Rubin (1996), Eve Kosofsky Sedgwick (1990), Judith Butler (1990), Beatriz (Paul) Preciado (2002). Como se ha señalado, la importancia de los *corpus* de textos y sus niveles de recepción es otra de las tareas pendientes para articular el activismo político con el trabajo académico. Los textos complejos o sencillos siempre resultan en una suerte de rechazo o provocación, porque interpelan al orden establecido, incluso al orden académico. Las conceptualizaciones confirman la idea de Nuria Varela al proponer su biblioteca para principiantes: “el feminismo es un impertinente”¹³.

Un tercer bloque se concreta en el ámbito y alcances de la expresión género referidas al plano de revisión en la práctica, es decir, en la manera como se da su abordaje en un marco de gestión e intersectorialidad. Se pueden percibir las teorías de género más alineadas con los planteamientos conceptuales y prácticos de las teorías de la administración pública y más cercanas a la relación de esta con las teorías de desarrollo social y humano, en tanto que parten de la recuperación de los problemas y asimetrías de las mujeres y otros grupos vulnerables, en especial de la población diversa.

En este sentido podemos identificar cuatro conceptos centrales que apuestan a la praxis y la acción social de las organizaciones públicas y privadas en armonía con las agendas globales, esos conceptos son: igualdad de género, ligada al empoderamiento y la participación política, y la equidad de género, basada en criterios de justicia de género en un marco de prácticas identitarias culturales de los pueblos. El concepto de violencia de género o su expresión

en plural para abarcar todos los comportamientos físicos, emocionales o incluso simbólicos que amplían el espectro del concepto de “violencia” en general y tipifican sus caracteres como violencia que surge o está basada en un acción o daño en virtud del género y a su vez se constituye en factor diferenciador de la persona (víctima o victimario).

Una vez identificadas, *grosso modo*, las categorías igualdad, equidad, violencias e identidad, es significativo destacar los conceptos de “igualdad y de equidad” que generan tensiones y desafíos. De acuerdo con ONU-Mujeres, el concepto de igualdad de género se refiere a que, “Las mujeres y hombres están en igualdad de condiciones, de trato y de oportunidades para desarrollar todo su potencial, garantizar el respeto de sus derechos humanos y su dignidad, y contribuir (o beneficiarse) del desarrollo, económico social, cultural y político”¹⁴.

El concepto de equidad de género se refiere a “el proceso que consiste en ser justos. Denota un elemento de interpretación de la justicia social y puede requerir la adopción de medidas especiales temporales que compensen la discriminación o los prejuicios sistémicos e históricos”¹⁵. Sin entrar a profundizar en los detalles de las dos categorías, es importante señalar que aun cuando no son excluyentes o contradictorias entre sí, el concepto de igualdad es mucho más abarcante en sus fines, se entiende como la forma de superación de barreras que permiten el pleno goce los derechos y las oportunidades, sin distinciones.

¹⁴ ONU Mujeres México, “La igualdad de género”, ONU Mujeres—América Latina y el Caribe, 2015, <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/6/igualdad-mujeres#view>.

¹⁵ ONU Mujeres México, “La igualdad de género”...

¹³ Nuria Varela, *Feminismo para principiantes*, Segunda edición actualizada (Ediciones B, Penguin Random House, 2020).

Al concepto anterior le sigue la categoría violencia(s) de género, o violencias basadas en género (VBG) que abarca hoy una extensa tipología de las violencias pero que parte inicialmente de conceptos como de violencia física, psicológica, simbólica, sexual, verbal, hasta violencia financiera o económica, violencia vicaria, y las formas de ciber violencias basadas en género como *mobbing*, *sexting*, *ciberstalking*, ciber control, ciber hostigamiento, difamación y *doxéo*, entre otras.

Y por otra parte el marco de desarrollo de las teorías queer y la concepción de la categoría “identidad de género” y los conceptos derivados como: identidad sexual, orientación sexual, diversidad sexual y rol de género. En la cada vez más amplia fundamentación conceptual de la diversidad de género, inicialmente representada en la sigla LGBTIQ y en la demanda de los colectivos de mujeres y hombres homosexuales, bisexuales, transexuales, intersexuales y personas queer, hoy es cada vez más evidente la construcción de categorías que interpelan al binarismo heterosexual y normalizado (heteronormativo), y mueven los márgenes de la identidad apostando igualmente por el reconocimiento legal y las protección del Estado, en tanto personas con igualdad de derechos y de obligaciones.

Todas las categorías anteriores tienen en común el concepto de patriarcado¹⁶ y desde allí la fundamentación de unas líneas de revisión dada por una teoría feminista del Estado que busca revisar las dinámicas del Estado como fruto de la visión patriarcal, es decir, es la configuración del Estado en todos sus órganos de poder de una visión de

mundo masculino que determina el destino de todas las personas que le dan su legitimidad y sus fines. Hoy se cuenta con una importante producción teórica y empírica sobre los estudios de género, y en especial sobre la relación entre género y administración pública. Sobre este asunto se puede partir de un texto emblemático como la reflexión que plantea Debra W. Stewart en su texto sobre “Las mujeres en la administración pública”¹⁷, que parte de una disyuntiva en la revisión de una mirada evolutiva de los avances jurídicos frente a la reconfiguración de los relatos construidos desde el plano práctico o empírico y desde las realidades de los movimientos sociales:

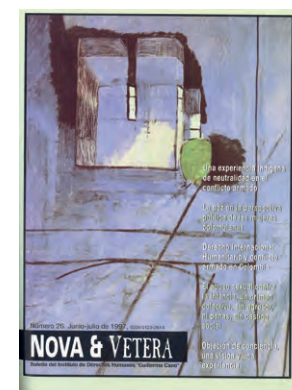
El estudio de las mujeres en la administración pública ha sido guiado por dos cuestiones: una normativa y la otra empírica. La primera cuestión pregunta: ¿Cuáles variables deberían manipularse para mejorar la posición de las mujeres en la administración pública? La segunda cuestión pregunta: ¿cuál modelo de inclusión observamos efectivamente a través del tiempo?¹⁸.

2. Instrumentos jurídicos para la relación de género y administración pública

En este sentido y como hemos anotado, la legislación internacional sobre género es el fruto del

17 Debra W. Stewart, “Las mujeres en la administración pública”, en *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, de Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladoras) (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 2000).

18 Stewart, “Las mujeres en la administración pública”, 277.



Revista Nova et Vetera, Núm. 26, 1997

16 Gerda Lerner, *La creación del patriarcado*, trad. Betty González (Editorial Paidós, Editorial Planeta Colombiana, 2022).

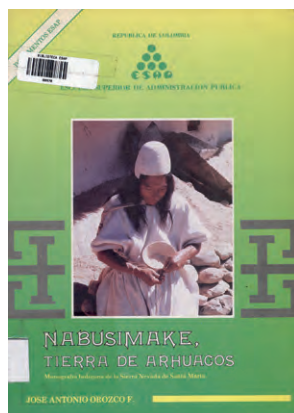
desarrollo de la teoría tanto como del activismo político. Los debates académicos van traduciendo en la regulación una construcción del género como instrumento de cambio social y acción política. Por supuesto, el reconocimiento de la categoría género para el proceso de consolidación de instrumentos internacionales fruto de la diplomacia de alto nivel y el lobby feminista ha permitido comprender hoy que cuando se plantea un cambio en la visión patriarcal del Estado se parte de reconocer que: las leyes (fruto del proceso de recepción del derecho occidental) en todos los niveles favorecen al género masculino, que lo mismo ocurre con los procesos de aplicación judicial para la aplicación del derecho a los casos concretos que han determinado que las decisiones judiciales favorezcan al género masculino por la vía interpretación normativa patriarcal que adicionalmente revictimiza a las mujeres que no encuentran una respuesta afirmativa ante la violación de sus derechos, incluso cuando son explícitos.

El Estado consolida su visión patriarcal cuando traza y ejecuta políticas, programas, proyectos y actos de gestión pública diseñados y dirigidos hacia el género masculino sin consultar los intereses, realidades o problemáticas del género femenino y por esa ruta de otros sectores estigmatizados socialmente, en especial y para estas lecturas personas de género diversas (queer, LGBTIQ+, OSIGD, entre otras denominaciones).

El proceso de materialización de las aspiraciones colectivas contenidas en dichos instrumentos se desarrolla en la segunda mitad del siglo XX y en el marco de la plataforma para la defensa de los derechos de las mujeres generada por las Naciones Unidas y dando alcance a la participación de

movimientos sociales de mujeres y de algunas grandes lideresas políticas y sociales de países del mundo que abogaron por una declaración universal representativa de la diversidad como Eleanor Roosevelt¹⁹, Hansa Mehta, Laksmi Menon, Bodin Begtrup, Begum Shaista Ikramullah y la dominicana Minerva Bernadino, entre otras²⁰.

El recuento normativo tiene antecedentes importantes en la década de los años 50 y una vez se consolidó el sistema de Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial. En un recuento breve es esencial citar las normas más importantes: la primera es la Convención de los derechos políticos de la mujer en 1952 en el marco de las Naciones Unidas; en 1967 se promulgó la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer; en 1974 la Declaración del establecimiento de un nuevo orden económico internacional realizada en Argelia. Muy importante sería la década de los años setenta para el avance de una agenda global. En 1975 se realiza la Primera Conferencia Internacional de la mujer celebrada en México y en 1979 la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW, está última uno de los instrumentos más significativos en favor de la eliminación de las violencias basadas en género. En los años 80 dos conferencias internacionales en el marco de las Naciones Unidas: en 1980 la Segunda conferencia mundial de la mujer celebrada en Copenhague-Dinamarca y en 1985, la Tercera conferencia mundial



José Antonio Orozco, *Nabusimake Tierra de Arhuacos*, Bogotá, ESAP, 1990, Documento ESAP, Libro

19 Eleanor Roosevelt, *Lo que aprendí viviendo*, trad. Aurora Echevarría Pérez (Lumen, 2018).

20 Ángela Melero, “Estas fueron las mujeres que ayudaron a redactar la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, *El Español*, 9 de junio de 2025, https://www.elespanol.com/mujer/mujeres-historia/20250609/mujeres-ayudaron-redactar-declaracion-universal-derechos-humanos/1003743698685_o.html.

de la mujer, igualdad, desarrollo y paz en la ciudad de Nairobi- Kenia.

Desde inicios de los años noventa el panorama contrastaba con el surgimiento de un movimiento social de mujeres más organizado y programático, lo que permite la mirada crítica frente a los avances. Hay una herramienta significativa de consolidación de los derechos de las mujeres, como derechos humanos, lo que marcará un hito con la celebración en 1993 de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, con la respectiva Declaración y Programa de Acción de Viena, bajo la consigna “los derechos de la mujer son derechos humanos”. En 1995 se realiza la última de las grandes conferencias internacionales de la mujer, la denominada “IV conferencia mundial sobre la mujer: Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz. Declaración y plataforma de acción mundial” realizada en la ciudad china de Beijing y cuyos alcances seguirían marcando la hoja de ruta de las agendas globales hasta la actualidad.

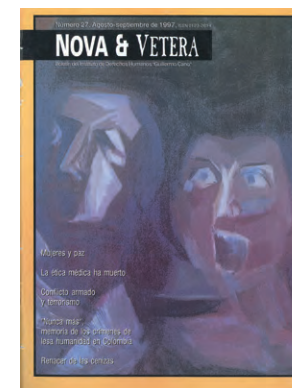
A comienzos del siglo XXI el proceso ha dado lugar a la revisión de las agendas y a retomar las acciones políticas, pasar de los hechos a las palabras será un imperativo de este nuevo ciclo, con gobiernos que han ido incorporando los instrumentos centrales y con agendas internas cada vez más alineadas a los propósitos del sistema de naciones: en el año 2000 se realiza Beijing +5 y se declara la consigna “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI” de Nueva York. Ese mismo año 2000 con el concierto de la comunidad internacional se proclama la “Cumbre del Milenio” y se promulga la Declaración del Milenio, o de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) entre cuyos temas

centrales está el objetivo 3 sobre la “Igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer”. En el marco de las revisiones de la última conferencia internacional celebrada en Nueva York en el año 2005 se realiza la “Conferencia Beijing +10”, y en ella se revisan los avances en materia de igualdad de género en la sociedad de las naciones. En la agenda de género y conforme se ha señalado, en lo relativo a los derechos de las personas diversas en el año de 2008 en Nueva York se firmó la “Declaración sobre orientación sexual e identidad de género”, que se suma a los otros instrumentos para la protección de derechos humanos en clave de mujer y género.

En el nivel subregional los avances para ampliar el alcance de instrumentos globales y en ese sentido en 1993 la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, “Protocolo de San Salvador”. Y en el año de 1994 se suscribe la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer” conocida como “Convención de Belem do para”, por la ciudad de su realización y en ella se establece una definición de “violencia contra la mujer” que ha sido central en la lucha por su erradicación y prevención:

Artículo 1: Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado²¹.

21 Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, “Convención de Belem do Para”, Belem do Para, 9 de junio de 1994, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>



Revista Nova et Vetera, Núm. 27, 1997



Revista Administración & Desarrollo,
Vo. 55, Núm. 2, 2025

Igualmente, se señala la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible, también conocida como la Cumbre de Río (ODS) y se hace énfasis en la lucha por el objetivo 5 “Igualdad de género” en un marco de trabajo articulado con los otros 16 objetivos y la lucha por su desarrollo articulado.

Por otra parte, y de la mano con los instrumentos internacionales que conforman el cuerpo para la protección de los derechos, están las herramientas que surgen en el marco de aplicación de dichos instrumentos en los tribunales internacionales, creados para administrar justicia en los casos en que los Estados ha sido negligentes e inoperantes. La jurisprudencia internacional en materia de género a nivel subregional americano está dada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos que creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1969, y que ha juzgado casos de violaciones a derechos humanos en perspectiva mujer, género y diversidades.

En materia de género y derecho la Corte ha generado varias providencias que se agrupan en tres documentos “cuadernillos de jurisprudencia” de un total de 23, de ellos 3 de manera específica han recopilado la jurisprudencia de la corte sobre los temas que nos ocupan: son el número 4: “Género. Derechos humanos y mujeres”²² publicado en

2017, el cuadernillo número 14 sobre “Igualdad y no discriminación”²³ publicado en 2019 y el cuadernillo número 19 sobre Derechos de las personas LGTBI²⁴, igualmente publicado en 2018.

2.1. Sobre la perspectiva de género en el ordenamiento jurídico colombiano

Los instrumentos internacionales para la materialización de la igualdad de género se incorporan al ordenamiento jurídico en Colombia a partir de su promulgación en atención a los principios del derecho internacional público, sin embargo, es significativo destacar la consolidación de dichas normas en el derecho interno por la ruta del bloque

Sentencia 30 agosto de 2010 “relaciones de poder históricamente desiguales”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, “Derechos Humanos y Mujeres, Cuadernillo de Jurisprudencia de la CIDH de Derechos Humanos, Número 4”, Corte IDH, 2017, <https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf>.

- 23 Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia 24 de febrero de 2012. protección a las personas por tratos discriminatorios por su orientación sexual. El padre de las niñas interpuso demanda por la custodia de las 3 menores. Identidad de género como “otra condición social”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, «Igualdad y No Discriminación, Cuadernillo de Jurisprudencia de la CIDH de Derechos Humanos, Número 14», Corte IDH, 2019, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>.
- 24 Caso Duque vs. Colombia. Sentencia 26 de febrero de 2016. Obligación de reconocer pensiones a las parejas sobreviviente del mismo sexo; Caso Flor Freire vs Ecuador. Sentencia 31 de agosto de 2016. Separación de las fuerzas armadas en virtud de su orientación sexual; y el Caso Forneron e hija vs. Argentina. Sentencia de 9 octubre de 2011 Derecho a formar familia diversa, El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones al debido proceso en el caso de tenencia de Leonardo Forneron con respecto a su hija biológica M. Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, «Derechos de personas LGTBI, Cuadernillo de Jurisprudencia de la CIDH de Derechos Humanos, Número 19», Corte IDH, 2018, <https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo19.pdf>.

22 Se pueden consultar los casos más representativos de los fallos del tribunal como el Caso del penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Sentencia 25 de noviembre de 2006. Violencia en establecimientos carcelarios”; el Caso González y otras (“campo algodónero”) vs. México. Sentencia 16 de noviembre de 2009 “264 mujeres víctimas de violencia sexual en ciudad Juárez”; el Caso I.V. vs. Bolivia. Sentencia 30 noviembre de 2016 “esterilización sin consentimiento” y el Caso Fernández Ortega y otros vs. México.

de constitucionalidad consagrado en la Constitución de 1991. Es en esa misma carta fundada en el marco garantista de un Estado social de derecho que se destaca la responsabilidad del Estado para la defensa de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+. En el preámbulo de la carta de 1991 se señala: “con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”²⁵.

La igualdad de derechos como antes mencionamos es una de las máximas aspiraciones de los movimientos sociales de mujeres, en su amplia expresión, de la misma manera que los son los grupos sociales que reivindican derechos de las diversidades frente a los reconocimientos de la población heteronormativa. En la Constitución de 1991 también se hace explícita la protección de derechos fundamentales por la vía de la acción de tutela que ha permitido un importante grupo de sentencias que reconocen derechos en todo el tejido del ordenamiento jurídico donde la norma de menor rango no se adecúa al mandato constitucional. La acción de los jueces llena por la ruta de interpretación el vacío o las lagunas sobre la ausencia normativa o su interpretación restrictiva.

La carta de derechos de 1991 establece el deber del Estado colombiano de avanzar en la materialización de las aspiraciones en clave de género. Hoy no es posible pensar al Estado en todas sus dimensiones y muy especialmente a su función ejecutiva sin

enfatar en consolidación de agendas de gobierno nacionales, regionales y locales que no procuren la participación de las mujeres en la función público administrativa. El artículo 40 al referirse a los mecanismos de participación ciudadana reitera que: “Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”²⁶.

En la estructura del Estado colombiano y como desarrollo del marco normativo y los instrumentos internacionales, hoy se cuentan con organismos encargados de articular los avances en materia de “género y administración pública”. Hoy contamos en la rama legislativa con la Comisión legal para la equidad de la mujer (Ley 1434 de 2011)²⁷, en materia de jurisprudencia y apoyo a la rama judicial en Colombia se cuenta con la Comisión Nacional de Género de Rama Judicial implementada en el Acuerdo PSAAo8 4552 de 20 de febrero de 2008²⁸, la cual fue instalada el 9 de junio de 2008 y en la rama ejecutiva para el diseño y ejecución de políticas públicas el Estado cuenta con la Alta Consejería Presidencial para la Mujer creada por medio del Decreto 519 de 2003²⁹ y la Política Pú-

25 República de Colombia, Constitución Política de Colombia, 1991, https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

26 República de Colombia, Constitución...

27 Congreso de la República de Colombia, Ley 1434 del 6 de enero de 2011, “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 47.944, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41207>

28 Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo PSAAo8-4552 de 20 de febrero de 2008, “Por el cual se dictan reglas para la aplicación de la equidad de género en la Rama Judicial”, https://www.ramajudicial.gov.co/documents/573203/o/ACUERDO_4552_DE_2008.pdf/7e7875c4-1df6-409c-b7ba-ae0477dd2da5

29 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 519 del 5 de marzo de 2003, “Por el cual se suprimen, se transforman y se crean unas Consejerías y Programas Presidenciales”, *Diario Oficial* n.º



Administración & Desarrollo, Vo. 55, Núm. 2, 2025 (2)



blica Nacional para la equidad de género regulada en el Decreto 1930 de 2013³⁰.

La primera y más representativa de las normas en materia de género que se expide antes de la Constitución de 1991, es la Ley 51 de 1981³¹ que introduce la ratificación de la Convención para la eliminación de todas las formas de violencia, conocida por sus siglas en inglés como CEDAW. Mediante esta norma que acoge en la legislación interna un tratado internacional que se ratifica el día 19 de enero de 1982. Dicha norma tendrá un protocolo facultativo que sería igualmente ratificado por el Estado colombiano³².

El texto de la CEDAW señala una hoja de ruta a los Estados miembros para trabajar en favor de la eliminación de todas las formas de violencia y en especial en el marco de la administración pública cuando señala el desarrollo de políticas y la abstención de la discriminación en todos los ámbitos de la vida social en especial en las instituciones

del Estado. En su artículo primero el objeto de la norma se expresa en los siguientes términos:

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera³³.

La legislación colombiana en materia de género hoy es extensa, multisectorial y orientada a la reglamentación de los principales temas de las agendas globales y locales. En este recuento, que pretende ser amplio, pero no minucioso, es necesario destacar algunas de las normas más importantes que se promulgan a finales del siglo XX, entre ellas la Ley 82 de 1993³⁴, por medio de la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia; la Ley 294 de 1996³⁵ por medio de la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Son normas que hacen eco de las directrices constitucionales en el marco del Estado

45.120, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69115>

30 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1930 del 6 de septiembre de 2013, “Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación”, *Diario Oficial* n.º 48.910, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=54533>

31 Congreso de la República de Colombia, Ley 51 del 2 de junio de 1981, “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980”, *Diario Oficial* n.º 35.794, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14153>

32 ONU Mujeres Colombia, “La CEDAW, Convención sobre los derechos de las mujeres”, ONU Mujeres–América Latina y el Caribe, 2018, https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2019/02/Brochure%20CEDAW_UNW.pdf.

33 Congreso de la República de Colombia, Ley 51 del 2 de junio de 1981, “Por medio de la cual...”

34 Congreso de la República de Colombia, Ley 82 del 3 de noviembre de 1993, “Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia”, *Diario Oficial* n.º 41.101, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4640>

35 Congreso de la República de Colombia, Ley 294 del 16 de julio de 1996, “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”, *Diario Oficial* n.º 42.836, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5387>

social de derecho y la protección de los derechos fundamentales.

La reglamentación más amplia vendría a comienzos del siglo XXI y se destaca la Ley 581 de 2000³⁶ sobre participación política de la mujer en niveles decisorios de la esfera pública, mejor conocida como ley de cuotas, que promueve la participación de las mujeres en la administración pública; por otra parte, la Ley 1142 de 2007³⁷ por medio del cual se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana; la Ley 1009 de 2006³⁸ por la cual se crea con carácter permanente el observatorio de asuntos de género; la Ley 823 de 2003³⁹ por medio de la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres; la Ley 731 de 2002⁴⁰ que tiene por

objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales; la Ley 984 de 2005⁴¹ por medio de la cual Colombia se adhiere al protocolo facultativo de la CEDAW y se garantiza a todas las personas el cumplimiento de dicha convención. Por otra parte, la Ley 1257 de 2008⁴² por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones, reglamentada mediante los decretos 4798⁴³ y 4799 de 2011⁴⁴; el Decreto 164 de 2010⁴⁵ que crea una Comisión Intersecto-

rurales”, *Diario Oficial* n.º 44.678, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52105>

- 36 Congreso de la República de Colombia, Ley 581 del 31 de mayo de 2000, “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 44.026, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5367>
- 37 Congreso de la República de Colombia, Ley 1142 del 28 de junio de 2007, “Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana”, *Diario Oficial* n.º 46.673, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25620>
- 38 Congreso de la República de Colombia, Ley 1009 del 23 de enero de 2006, “Por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género”, *Diario Oficial* n.º 46.160, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18859>
- 39 Congreso de la República de Colombia, Ley 823 del 7 de julio de 2003, “Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”, *Diario Oficial* n.º 45.245, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8787>
- 40 Congreso de la República de Colombia, Ley 731 del 14 de enero de 2002, “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres

- 41 Congreso de la República de Colombia, Ley 984 del 12 de agosto de 2005, “por medio de la cual se aprueba el “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)”, *Diario Oficial* n.º 46.002, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17319>
- 42 Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 del 04 de diciembre de 2008, “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 47.193, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34054>
- 43 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 4798 del 20 de diciembre de 2011, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 48.289, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45066>
- 44 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 4799 del 20 de diciembre de 2011, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008”, *Diario Oficial* n.º 48.289, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45077>
- 45 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 del 25 de enero de 2010, “Por el cual se crea una Comisión Intersectorial



Revista Nova et Vetera, Vol. 20, Núm. 64, 2011 (2)



Dirección de Bienestar, *Qué es la orientación sexual*, 2025, Pieza gráfica

rial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres y en la ruta de prevención de la violencia intrafamiliar la Ley 1542 de 2012⁴⁶ para la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer y eliminar el carácter de querellables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria.

Finalmente, se expide en la rama ejecutiva el Decreto 1930 de 2013; la Ley 1639 de 2013⁴⁷ por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido. Y más recientemente dos normas importantes para avanzar en los temas de género en el marco del Estado social de derecho como la Ley 2281 de 2023⁴⁸ por medio de la cual se creó el Ministerio de Igualdad y Equidad y la Ley 2453 de 2025⁴⁹

denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, *Diario Oficial* n.º 47.603, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38740>

- 46 Congreso de la República de Colombia, Ley 1542 del 5 de julio de 2012, “Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal”, *Diario Oficial* n.º 48.482, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48239>
- 47 Congreso de la República de Colombia, Ley 1639 del 02 de julio de 2013, “Por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000”, *Diario Oficial* n.º 48.839, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53627>
- 48 Congreso de la República de Colombia, Ley 2281 del 04 de enero de 2023, “Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 52.267, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>
- 49 Congreso de la República de Colombia, Ley 2453 del 02 de abril de 2025, “Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles”, *Diario Oficial* n.º 53.077, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259640>

por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política.

2.2. Avances en materia jurisdiccional y tutela efectiva de derechos

Los avances en materia jurisprudencial han permitido un mayor reconocimiento de derechos en clave de género, y han generado un impacto sobre la administración pública, porque por supuesto la administración de justicia no escapa de la misión de función pública, y porque, igualmente, consolida más allá del precedente normativo en formación en lo que la técnica jurídica se refiere, y genera en la ciudadanía la percepción de que la ruta de la tutela de derechos fundamentales llena el vacío que debe ser asumido por el legislativo y por el ejecutivo, y en consecuencia, actúa como antecedente para que los grupos sociales constituidos reclamen del Estado la tutela efectiva de derechos en todos los niveles de la administración pública, en armonía con lo que reza la norma constitucional de 1991.

En este sentido, señalamos algunas de las providencias emitidas por las Cortes de cierre que han ido consolidando un *corpus* de jurisprudencia en materia de género y han permitido avances en asuntos tan variados como: derechos sexuales y reproductivos; interrupción voluntaria del embarazo IVE; lo relativo a tratamientos de fertilidad⁵⁰; derechos laborales; protección a la maternidad de

⁵⁰ Ver sentencias T-143-05, T-946-07, T-752-07, T-636-07, T-605-07, T-870-08, T-732-09, T-890-09, T-424-09, T-857-09, T-226-10, T-311-10.

las trabajadoras y estabilidad laboral reforzada⁵¹; derechos de niñas y adolescentes en planteles educativos⁵²; derecho a la participación y acceso a espacios de decisión de pueblos indígenas (mujer indígena y elección de autoridad indígena)⁵³; sobre Ley de cuotas o participación política de las mujeres (Ley 581 de 2000)⁵⁴; realización de requisas a las/ los internos/las y los visitantes en establecimientos carcelarios y penitenciarios⁵⁵; en especial sobre visitas conyugales y familiares para mujeres⁵⁶; sobre visitas entre parejas del mismo sexo⁵⁷, y sobre los derechos de la madre reclusa y el menor⁵⁸.

En materia de población diversa o comunidades LGBTIQ+, hay providencias que han constituido un hito reconociendo derechos en temas como la adopción, los derechos sexuales para personas intersexuales, la discriminación en establecimientos públicos, la seguridad social, la identidad, las reasignaciones de género y las parejas homoparentales, entre otras. Entre las primeras providencias tenemos: la sentencia C-481 de 1998 sobre como la homosexualidad era considerada una falta disciplinaria y una aberración sexual para los docentes; la T-101 de 1998 que resuelve el derecho del accionantes cuando el colegio niega inscripción

a dos estudiantes por ser niños gay y la tutela T-477 de 1995 sobre el derecho de los menores de edad a elegir libremente su identidad de género incluso si esta es contraria a la aceptada por los padres; y la T-037 de 1995 sobre el despido de miembro de la escuela de policía por “presuntos actos de homosexualismo”. Estas primeras providencias resolvieron problemáticas que estaban reguladas jurídicamente de manera discriminatoria y además profundamente arraigadas en la cultura como legitimadoras de violencias.

Un hito es la sentencia de unificación SU-337 de 1999 sobre los padres y la decisión de la reasignación genital de sus hijos intersexuales; la sentencia de tutela T-551 de 1999 sobre el consentimiento para personas con ambigüedad genital que quieran realizar procedimientos médicos que definan el sexo, la sentencia C-507 de 1999 sobre la homosexualidad desprovista de su carácter contra el honor militar; la C-114 de 2017 sobre condicionamientos del cambio de nombre la T-319 de 2017 sobre el desconocimiento de la unión marital de hecho para parejas del mismo sexo por un juzgado civil, la T-618 de 2000 en materia de seguridad social para parejas del mismo sexo, la sentencia C-798 de 2008 en materia de protección alimentaria entre parejas del mismo sexo; la T-388 de 2013 sobre la situación de personas LGBT privadas de la libertad; la T-562 de 2013 sobre el uso de uniforme de acuerdo con la identidad de género, y destaca la T-476 de 2014 sobre la no exigencia de la libreta militar a mujeres trans.

En la revisión también se destacan la C-683 de 2015 sobre adopción igualitaria, así como la C-071 de 2015 sobre adopción de hijo biológico de la pareja. Las sentencias T-060 de 2017 sobre solicitud de

51 Ver sentencias: T-173-05, T-369-05, T-193-05, T-404-05, T-549-05, T-639-05, T-664-05, T-752-05, T-790-05, T-873-05, T-889-05, T-1084-05, T-1210-05, T-1243-05.

52 Ver sentencias T-251-05, T-688-05, T-918-05, T-348-07.

53 Ver sentencias y autos T-603-05, T-778-05, Auto 205 de 2005, Auto 049 de 2006, Auto 345 de 2006.

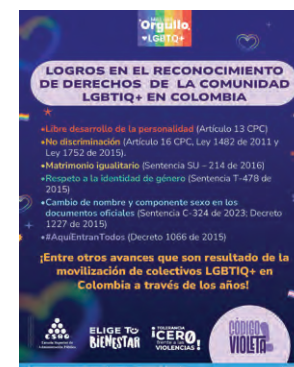
54 Ver sentencias T-268-05, T-528-05, T-400-08, C-371-00, C-667-06, C-804-06.

55 Ver sentencias T-622-05, T-624-05, T-848-05, T-1069-05, T-1062-06, T-462-09, C-822-05.

56 Ver sentencias T-743-05, T-134-05, T-1062-06, T-566-07, T-274-08, T-412-09, T-511-09, T-844/09.

57 Ver sentencias T-499-03, T-439-06.

58 Ver sentencias T-210-09, T-126-09, C-157-02, C-184-03.



Dirección de Bienestar, *Logros en el reconocimiento de derechos de la Comunidad LGBTIQ+ en Colombia*, 2025, Pieza gráfica

cambio de celda en cárcel por discriminación, la T-030 de 2017 sobre discriminación de una pareja homosexual en un centro comercial; la C-539 de 2016 que hace aclaraciones en la configuración del feminicidio en temas de identidad diversa; la C-257 de 2016 que señala agravantes penales por discriminación de identidad de género diversa, la sentencia C-085 de 2016 que establece criterios de enseñanza de educación sexual en los colegios; la T-283 de 2016 sobre indígena bisexual “discriminado” en la cárcel; la T-196 de 2016 sobre el registro civil de menores hijos de parejas del mismo sexo; la T-143 de 2016 relacionada con el caso de discriminación laboral a mujer lesbiana.

En la segunda década de este siglo el desarrollo jurisprudencial no se ha detenido, y son muchas y muy importantes las providencias que van cerrando los vacíos dejados por la ausencia de legislación sobre esta materia, es así como el año 2020, la Corte Constitucional emite sentencias de tutela de género como la T-443 de 2020 que exige a los colegios crear entornos incluyentes para estudiantes con orientación sexual transgénero, la T-236 de 2020 sobre la solicitud de un hombre trans para el inicio del proceso de afirmación de género ante una EPS, la T-344 de 2020 que ordena a los operadores jurídicos aplicar la perspectiva de género, y la T-192 de 2020 que amparó a una estudiante trans para asistir a su ceremonia de grado con la indumentaria de su identidad propia de género.

Igualmente se destacan las sentencias sobre identidad de género como la sentencia de unificación SU-067 de 2023, otro paso más en ruta de la unidad jurisprudencial y la constitución de un precedente, al reafirmar la identidad de género como un derecho fundamental y ordenar a los

jueces capacitación para abordar estos casos con enfoque diferencial de género; la T-236 de 2023, que establece que las personas trans tienen derecho a ser tratadas conforme su identidad de género que declaren en el ámbito laboral, incluyendo el uso de su nombre identitario y vestimenta; la T-033 de 2022, que establece la no necesidad de un proceso judicial complejo y extenso para el cambio del componente sexo en el registro civil de personas no binarias, al permitir el uso de la “X” en sus documentos de identificación⁵⁹.

2.3. Los avances en materia de función pública en el Estado colombiano

Por otra parte, en lo relativo al manejo de la política pública con enfoque de género la rama ejecutiva tiene la labor administrativa por medio del Ministerio del Interior cuyo objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley es formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos y por esa vía adoptar las estrategias de acción en materia de género que se encuentran consagradas en la “Política Pública Nacional para la Garantía en el Ejercicio Efectivo de los Derechos Humanos de los Sectores Sociales LGBTI y de Personas con Orientaciones Sexuales



Dirección de Bienestar, *Violentómetro*, 2025, Pieza gráfica

⁵⁹ Se sugiere consultar sentencias en materia de género en la década en curso (2020-2025): T-443 de 2020, T-344 de 2020, T-236 de 2020, T-192 de 2020, T-231 de 2021, T-236 de 2021, T-290 de 2021, T-310 de 2022, T-198 de 2022, T-218 de 2022, T-033 de 2022, C-055 de 2022, SU-067 de 2023, C-197 de 2023, T-087 de 2023, T-576 de 2023, T-576 de 2023, T-267 de 2023, C-324 de 2023, C-408 de 2023, T-164 de 2024, T-250 de 2024, T-261 de 2024, T-414 de 2024, C-136 de 2024, C-517 de 2024, y las T-027 de 2025, T-227 de 2025, T-179 de 2025, y T-039 de 2025.

e Identidades de Género no Diversas”, establecida mediante el Decreto 762 de 2018⁶⁰ y la “Política Pública de prevención de violaciones al derecho la vida”, Decreto 1581 de 2017⁶¹, que aunque no se refiere en su totalidad a los temas de género, señala mecanismos de atención a la diversidad de género, orientación e identidad sexual.

La Política Pública Nacional de Equidad de género para las Mujeres y el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias es el antecedente más significativo por su consolidación especial al tema es la formulación y ejecución de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, el cual fue un compromiso del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos que se encuentra consagrado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para todos”.

Ese Plan Nacional de Desarrollo PND consagró en los artículos 177 y 179 la obligación de construir de manera participativa, bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), una política nacional integral

de equidad de género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género.

Por otra parte, es esencial señalar la importancia para la función pública de los Consejos de Planeación y en especial en los asuntos de género, tenemos el CONPES 161 de 2013⁶², que presentó la Política Pública Nacional de Equidad de Género y el plan de acción indicativo para el período 2013-2016. Para la operativización del CONPES 161, se creó una Comisión Intersectorial mediante Decreto 1930 de 2013, como la máxima instancia rectora de la Política Nacional de Equidad de Género para las mujeres, y estaría integrada por los representantes de las entidades involucradas en la protección de los derechos. Más adelante, el CONPES 3784 de 2013⁶³ señaló los Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado.

Por otra parte, el Estado colombiano cuenta con el Sistema integrado de información de violencias de género (SIVIGE), liderado por el Ministerio de Salud, que dispone de información estadística sobre las violencias de género, mediante la armonización, integración, organización, divulgación y gestión; dirigido apoyar el diseño, la implementación y

60 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 762 del 7 de mayo de 2018, “Por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 a la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”, *Diario Oficial* n.º 50.586, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86303>

61 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017 “Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 50.370, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83593>

62 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES Social 161 “Equidad de Género para las Mujeres”, marzo 12 de 2013, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/161.pdf>

63 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3784 “Lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”, noviembre 25 de 2013, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3784.pdf>

la evaluación de políticas públicas, así como el direccionamiento de las acciones de los diferentes sectores, el cual se encuentra integrado por el Instituto Nacional de Medicina Legal, el Instituto Nacional de Salud-INS, la Unidad para las Víctimas, el DANE y Ministerio de Salud.

Por otra parte, es significativo destacar los planes de desarrollo de los últimos gobiernos donde se han trazado directrices para la administración pública en materia de género. Entre ellos se cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 del presidente Iván Duque Márquez “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el cual tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

En el año 2022 se promulga el CONPES 4080, para la “Política Pública de Equidad de Género para las mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país”⁶⁴, que establece la necesidad de fortalecer las políticas de prevención y atención integral de las violencias contra las mujeres, a través una serie de actividades que incluyen la elaboración de “protocolos sectoriales sobre violencias basadas en género” que afectan a las mujeres, así como la implementación de estrategias de sensibilización y transformación cultural para la eliminación de los estereotipos de género para servidores públicos en el país.

64 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4080, “Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país”, 18 de abril de 2022, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%-C3%B3micos/4080.pdf>

En el marco de la búsqueda por una sociedad más igualitaria y la supresión de todas las formas de discriminación, el programa de gobierno “Colombia potencia mundial de la vida” establece que, se debe garantizar que todas las mujeres, en su diversidad, disfruten de sus derechos y de una vida libre de violencia. Para alcanzar este objetivo, se proponen mecanismos concretos para avanzar hacia cambios en las estructuras económicas, culturales y sociales, en procura de superar la violencia, la desigualdad y la discriminación, basada en el sexo, género, raza, pertenencia étnica, nacionalidad, orientación sexual, identidad de género diversa, capacidad, curso de vida, y demás razones de discriminación prohibidas

Durante el Gobierno Gustavo Petro, se expide la Directiva Presidencial 001 de 8 de marzo de 2023 para sus ministros y ministras, directores y directoras de departamentos administrativos y representantes legales de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. El objetivo central de la Directiva 001 es crear en las entidades estatales un protocolo para la

prevención, atención y medidas de protección de todas las formas de violencia contra las mujeres y basadas en género y/o discriminación por razón de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad, y demás razones de discriminación en el ámbito laboral y contractual del sector público; y la participación efectiva de la mujer en las diferentes instancias de la administración pública⁶⁵.

65 Presidencia de la República de Colombia, Directiva Presidencial 01 de 2023, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204503>

Igualmente, importante es la expedición de la Ley 2281 de 2023 por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad. En su artículo primero establece el objeto de la ley tomando como marco el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, es la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y la adopción de los elementos de su estructura orgánica. De acuerdo con el artículo 3 de la ley, el objetivo del Ministerio es: “diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar, fortalecer y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico–racial e interseccional”⁶⁶.

La ley de creación del Ministerio de la Igualdad establece la necesidad de su desarrollo en todos los niveles de la estructura y organización del Estado, tanto en el plano nacional, en lo departamental, distrital, municipal, y hasta en lo local y comunitario, asegurando su implementación e impacto en todos los niveles de la gestión pública. En el desarrollo de la ley que crea el Ministerio de la Igualdad se contempla la inclusión de los componentes de políticas públicas de género en manera amplia.

66 Congreso de la República de Colombia, Ley 2281 de 4 de enero de 2023 “Por medio de la cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>

Como síntesis de la relación de los logros materiales que los movimientos sociales de mujeres en Colombia alcanzaron, desde el reconocimiento básico de su condición como ciudadanas a partir del ejercicio del sufragio (26 de agosto de 1954), vale la pena destacar que este proceso por avanzado que parezca requiere de fuertes transformaciones en el plano de la cultura ciudadana. Los avances en materia de derechos políticos y civiles muestran ese esfuerzo político que se concretó en un modelo de Estado social de derecho que como se señaló al inicio de texto, expresa de manera taxativa el compromiso del Estado para garantizar la participación política de las mujeres en todos los espacios de la administración pública, y ello conlleva sin lugar a dudas a proponer un desmonte gradual de un Estado patriarcal, construido a la medida los intereses y visiones de un solo sector de la población: el masculino.

En ese sentido, se reitera que lo esencial en la hoja de ruta está mantener las conquistas jurídicas y su impacto en la totalidad de los sectores de la administración, al tiempo que se requiere seguir desmontando viejas prácticas culturales que insisten en mantener los privilegios patriarcales vigentes. Hay que trabajar por la materialización efectiva de los derechos, como bien expresó Magdala Velázquez en su texto sobre los “Aspectos de la condición jurídica de las mujeres”.

Un aspecto de la historia política es el relacionado con la situación de las mujeres frente al Estado. La lucha por la democracia política, económica y social ha sido un largo proceso en la historia de la humanidad, que aún se prolonga, porque una cosa es la declaratoria formal de esos derechos y

otra cosa es su ejercicio real por la mayoría de la población⁶⁷.

3. La perspectiva de género y la administración pública en la ESAP

Este último aparte del texto se centra en una revisión sobre los avances que se han realizado desde la ESAP a través de los últimos años de su historia institucional. En primer lugar, es esencial destacar el papel que juega la Escuela en la formación de los funcionarios públicos, en especial los vinculados en función pública administrativa, sin embargo, así como el tema ha tenido un avance lento y gradual en la estructura general del Estado colombiano, no es posible documentar un desarrollo significativo en los ejes misionales de la ESAP, en especial por la falta de unidad y dispersión de la información y el subregistro de experiencias asociadas a la proyección social donde la hipótesis apunta a un número significativo de experiencias formativas por la ruta de extensión, frente a los que pudiera ser su avance en la función académico-docente por ruta de inclusión en los currículos o en la función investigativa mediante el apoyo a los proyectos de investigación. Los resultados preliminares del estudio para la conformación de una base de datos en materia de género y administración pública se han enfocado en el área investigativa.

67 Magdala Velásquez Toro, “Aspectos de la condición jurídica de las mujeres”, en *Las mujeres en la historia de Colombia. Tomo I. Mujeres, historia y política*, de Magdala Velásquez Toro (Directora) (Consejería Presidencial para la Política Social, Presidencia de la República de Colombia, Grupo Editorial Norma, 1995), 174.

Con el apoyo del equipo técnico editorial de la Subdirección de Investigaciones se elaboró una síntesis de algunos textos para la consolidación de la base de datos en temas de administración pública y género, que reveló la existencia de 4 hitos fundamentales comprendidos por los años 1990, 1994, 2010 y 2016, con un escaso número de publicaciones sintetizadas en temas etnográficos, el debate sobre la igualdad y equidad, la violencia y su manejo institucional y los asuntos de gobernanza y gestión de resultados⁶⁸.

Entre los textos citados encontramos, *Nabusimake, tierra de arhuacos*⁶⁹ de 1990 que parte de la comprensión cultural de las comunidades indígenas señalando aspectos como su organización social, económica y jurídica, y aun cuando no parece referirse de manera expresa a las nociones conceptuales de la teoría de género se ocupa de señalar un importante marco de relaciones con roles sociales, relaciones de poder, prácticas educativas y formas de autoridad que son una interpelación antropológica a la administración pública, como en su momento lo hicieron algunos textos clásicos citados anteriormente, en temas como la sociología, la historia y la misma antropología.

En ese orden de ideas, la cita del equipo editorial señala el texto de 1994 publicado en la revista *Administración & Desarrollo*, denominado “La mujer: de la discriminación, la diferencia y la igualdad”⁷⁰

68 Escuela Superior de Administración Pública, *Política de Género, Documento de Trabajo* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025).

69 José Antonio Orozco Ferro, *Nabusimake, tierra de arhuacos: monografía indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta*, Documentos Esap (Escuela Superior de Administración pública, 1990).

70 G. Ramírez, “La mujer: de la discriminación, la diferencia y la igualdad”, *Administración & Desarrollo*, 34 (1994).

en el que se destaca el tránsito conceptual y el manejo de las categorías epistémicas propias del género para presentar un balance entre discriminación, diferencia e igualdad amparada por la Constitución de 1991:

En su estructura ensayística, el texto registra el “giro constitucional” como un momento fundacional para el campo, al introducir un vocabulario de derechos, ciudadanía y garantías institucionales que la administración debe traducir en políticas y arreglos organizacionales⁷¹.

El tercer momento marcado por el texto de 2010 “Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional”⁷² se trata de un artículo con profundidad conceptual y estructura metodológica (introducción, revisión conceptual, análisis normativo, planes y organismos de igualdad e informes de gestión) que apunta las revisiones en perspectiva de género y se ofrece como referente para un estado del arte. Aborda temas como la gobernanza multinivel en clave de igualdad de género y la difusión del *mainstreaming* de género más allá de la función de los ministerios hacia el conjunto de las dependencias estatales.

Sobre el cuarto momento se señaló un texto tipo tesis de grado de 2016 que enfatiza en la dimensión operativa y práctica de las políticas públicas de equidad de género relativas con temas de violencia de género en especial el tema de la violencia intrafamiliar, revisando a partir de los casos de

violencia de pareja, los dispositivos institucionales de prevención, atención, y acompañamiento o asistencia a víctimas⁷³.

El análisis realizado por el equipo editorial permite mostrar una evolución en la tipología de los textos tanto como en su evolución metodológica. Al mismo tiempo que trata de ir mostrando una progresión del discurso con circunstancias del contexto socio político que van permeando la naturaleza y alcance de los trabajos, en contraste con su escaso número. El proceso del equipo editorial señaló la imposibilidad de cuantificar algunos trabajos que no se encontraban físicamente disponibles, sin embargo, sobre los documentados generó una proporción de: 25 % en trabajos de grado con 1 texto, 25 % con una publicación de divulgación y 50 % con 2 textos publicados en la revista institucional *Administración & Desarrollo* fundada en 1962.

En contraste con dicho balance, se señaló la ausencia de una mayor producción académica en temas de género, a pesar del innegable avance que propuso desde 1991 como mandato constitucional, puede ser explicado en los procesos de configuración de un Estado patriarcal colonial, unidimensional, masculino-céntrico, hetero-normatizado, que debe hacer la conversión hacia la igualdad, el pluralismo, la participación y la superación todas las discriminaciones generadoras de violencia. Para el cierre, el equipo editorial de la Subdirección de Investigaciones de la ESAP concluyó que:

71 Escuela Superior de Administración Pública, *Política de Género...*, 2.

72 Alba Alonso Álvarez, “Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional”, *Administración & Desarrollo* 38, n.º 52 (2010): 57-69, <https://doi.org/10.22431/25005227.155>.

73 Francisco Javier Rivera Carvajal, “Política pública de equidad de género: violencia, igualdad y protección para los hombres” (Monografía de grado, Administración Pública Territorial, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2016), <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/27396>.

por otro lado, la literatura especializada en género, aun cuando es intensa en ciencias sociales, ha tardado en traducirse en diseños curriculares y líneas de investigación estables en las escuelas de gobierno. A ello se suma la dispersión temática: durante los noventa y buena parte de los dos mil, la producción se articuló más en debates constitucionales, culturales o antropológicos que a evaluaciones de políticas sectoriales, lo que explica los lapsos prolongados y la naturaleza “bisagra” de los artículos de 1994 y 2010 que conectan con lenguajes y metodologías⁷⁴.

Sobre la traducción curricular y las líneas investigativas estables en la Escuela, hoy se presentan como un reto inaplazable. Ya no es posible, corrido el siglo XXI, pensar en la administración sin el enfoque de género, las lentes de aumento que el discurso de género ofrece a la función pública y a los ciudadanos(as) en general, permiten revisar siglos de exclusión de la mitad de la población planetaria en la construcción de las agendas para el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho. Volviendo a la ruta de la revisión situada, es importante señalar que en los últimos años la ESAP está apostando, aunque de manera tímida, por fortalecer una posible línea de investigación en temas de “género y administración pública”. A modo de ejemplo, se pueden citar algunos de los más recientes proyectos de investigación aprobados en el marco de convocatorias nacionales de investigación.

Los trabajos documentados sobre la temática se relacionan de la siguiente manera: en la Convocatoria de 19 de marzo 2024 (Res. 369) se aprobaron y

ejecutaron proyectos como “Perspectiva de género en la administración pública territorial (2020-2023)”, “Género y posconflicto: desafíos desde una mirada territorial 2016- 2022”, y “Organización social de mujeres campesinas en torno a los Derechos Humanos: Zona rural del municipio de Ibagué-Tolima”. En la convocatoria de 13 de marzo 2025 (Res.363) los proyectos “Trayectorias, barreras y posibilidades de la participación social de las mujeres rurales y urbanas de Antioquia” y “Mujer rural camino de constante avance hacia: igualdad, equidad, paz e inclusión en administración pública”, en la más reciente convocatoria de 27 de agosto 2025 no hubo trabajos de investigación aprobados en esta temática. El reto debe ser un número creciente de proyectos financiados en las territoriales, al tiempo que se debe identificar y consolidar una base de datos sobre género y administración pública que acopie los trabajos de investigación de pregrado y posgrado en un repositorio desagregado.

El llamado institucional es claro, de los acuerdos políticos globales, del compromiso de los Estados, de los debates de la academia a las reivindicaciones de la sociedad civil, debe darse paso a las acciones estatales en una gobernanza sostenible, para la construcción de una sociedad más justa, igualitaria, incluyente y en paz. Como lo declaró en 1995 la cuarta y última Conferencia internacional de las mujeres:

La transformación fundamental que se produjo en Beijing fue la adopción del enfoque de género, de modo que se reconoció que toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre los hombres y las mujeres en el interior de esa estructura tenían que ser reevaluadas. Únicamente mediante esa reestructuración fundamental de la sociedad y sus instituciones

⁷⁴ Escuela Superior de Administración Pública, *Política de Género...*, 2.

sería posible potenciar plenamente el papel de las mujeres para que éstas ocuparan el lugar que les correspondía como participantes en pie de igualdad con el hombre en todos los aspectos de la vida. Este cambio representó una reafirmación firme de que los

derechos de las mujeres eran derechos humanos y de que la igualdad entre los géneros era una cuestión de interés universal y de beneficio para todos⁷⁵.

Bibliografía

- Abbate, Florencia. *Biblioteca feminista: vidas, luchas y obras desde 1789 hasta hoy*. Primera edición (Colombia). Editorial Planeta Colombiana, 2021.
- Alonso Alvarez, Alba. “Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional”. *Administración & Desarrollo* 38, n.º 52 (2010): 57-69. <https://doi.org/10.22431/25005227.155>.
- Amorós, Celia, y Ana de Miguel, eds. *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización*. 3 Tomos. Minerva, 2007.
- Beauvoir, Simone. *El segundo sexo*. Volumen I. Los hechos y los Mitos. Ediciones Siglo Vientiuno, 1989.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 51 del 2 de junio de 1981, “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980”, *Diario Oficial* n.º 35.794, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14153>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 82 del 3 de noviembre de 1993, “Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia”, *Diario Oficial* n.º 41.101, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4640>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 294 del 16 de julio de 1996, “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”, *Diario Oficial* n.º 42.836, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5387>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 581 del 31 de mayo de 2000, “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 44.026, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5367>

75 ONU, “Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer | Naciones Unidas”, Naciones Unidas | Conferencias | Mujeres e igualdad de género, United Nations, <https://www.un.org/es/conferences/women/beijing1995>.

- Congreso de la República de Colombia, Ley 731 del 14 de enero de 2002, “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”, *Diario Oficial* n.º 44.678, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52105>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 823 del 7 de julio de 2003, “Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”, *Diario Oficial* n.º 45.245, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8787>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 984 del 12 de agosto de 2005, “por medio de la cual se aprueba el “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)”, *Diario Oficial* n.º 46.002, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17319>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1009 del 23 de enero de 2006, “Por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género”, *Diario Oficial* n.º 46.160, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18859>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1142 del 28 de junio de 2007, “Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana”, *Diario Oficial* n.º 46.673, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25620>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 del 04 de diciembre de 2008, “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 47.193, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34054>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1434 del 6 de enero de 2011, “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 47.944, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41207>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1542 del 5 de julio de 2012, “Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal”, *Diario Oficial* n.º 48.482, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48239>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1639 del 02 de julio de 2013, “Por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000”, *Diario Oficial* n.º 48.839, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53627>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 2281 del 04 de enero de 2023, “Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 52.267, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 2453 del 02 de abril de 2025, “Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer

- efectivo su derecho a la participación en todos los niveles”, *Diario Oficial* n.º 53.077, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259640>
- Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo PSAA08-4552 de 20 de febrero de 2008, “Por el cual se dictan reglas para la aplicación de la equidad de género en la Rama Judicial”, https://www.ramajudicial.gov.co/documents/573203/o/ACUERDO_4552_DE_2008.pdf/7e7875c4-1df6-409c-b7ba-ae0477dd2da5
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES Social 161 “Equidad de Género para las Mujeres”, marzo 12 de 2013, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/161.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3784 “Lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”, noviembre 25 de 2013, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3784.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4080, “Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país”, Bogotá D.C., 18 de abril de 2022, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/4080.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. “Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. Naciones Unidas, 2010. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_Recomendaci%C3%B3n_General_28_ES.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. “Derechos Humanos y Mujeres, Cuadernillo de Jurisprudencia de la CIDH de Derechos Humanos, Número 4”. Corte IDH, 2017. <https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. “Derechos de personas LGTBI, Cuadernillo de Jurisprudencia de la CIDH de Derechos Humanos, Número 19”. Corte IDH, 2018. <https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo19.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. “Igualdad y No Discriminación, Cuadernillo de Jurisprudencia de la CIDH de Derechos Humanos, Número 14”. Corte IDH, 2019. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>
- Crenshaw, Kimberlé Williams. “Cartografiando los márgenes interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color”. En *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada. Temas contemporáneos*, editado por Raquel (Lucas) Platero. Edicions Bellaterra, 2012.
- Escuela Superior de Administración Pública. *Política de Género, Documento de Trabajo*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025.
- Friedan, Betty. *La mística de la feminidad*. Novena edición. Traducido por Magali Martínez Solimán. Ediciones Cátedra, 2020.
- Lerner, Gerda. *La creación del patriarcado*. Traducido por Betty González. Editorial Paidós, Editorial Planeta Colombiana, 2022.

- Melero, Ángela. “Estas fueron las mujeres que ayudaron a redactar la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. *El Español*, 9 de junio de 2025. https://www.elespanol.com/mujer/mujeres-historia/20250609/mujeres-ayudaron-redactar-declaracion-universal-derechos-humanos/1003743698685_o.html.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. “Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (SIVIGE)”. <https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Violencia-Genero-Introduccion-SIVIGE.aspx>.
- Ministerio de Salud y Protección Social. “¿Qué es el género?” <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Paginas/genero.aspx>.
- ONU. “Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer | Naciones Unidas”. Naciones Unidas | Conferencias | Mujeres e igualdad de género, United Nations. <https://www.un.org/es/conferences/women/beijing1995>.
- ONU Mujeres Colombia. “La CEDAW, Convención sobre los derechos de las mujeres”. ONU Mujeres—América Latina y el Caribe, 2018. https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2019/02/Brochure%20CEDAW_UNW.pdf.
- ONU Mujeres México. “La igualdad de género”. ONU Mujeres—América Latina y el Caribe, 2015. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/6/igualdad-mujeres#view>.
- Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belem do Para”*, Belem do Para, 9 de junio de 1994, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Orozco Ferro, José Antonio. *Nabusimake, tierra de arhuacos: monografía indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Documentos Esap. Escuela Superior de Administración pública, 1990.
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 519 del 5 de marzo de 2003, “Por el cual se suprimen, se transforman y se crean unas Consejerías y Programas Presidenciales”, *Diario Oficial* n.º 45.120, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69115>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 del 25 de enero de 2010, “Por el cual se crea una Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres””, *Diario Oficial* n.º 47.603, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38740>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 4798 del 20 de diciembre de 2011, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 48.289, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45066>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 4799 del 20 de diciembre de 2011, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008”, *Diario Oficial* n.º 48.289, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45077>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1930 del 6 de septiembre de 2013, “Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación”, *Diario Oficial* n.º 48.910, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=54533>

- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017 “Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 50.370, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83593>
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 762 del 7 de mayo de 2018, “Por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 a la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”, *Diario Oficial* n.º 50.586, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86303>
- Presidencia de la República de Colombia, Directiva Presidencial 01 de 2023, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204503>
- Ramírez, G. “La mujer: de la discriminación, la diferencia y la igualdad”. *Administración & Desarrollo*, n.º 34 (1994).
- República de Colombia, Constitución Política de Colombia, 1991, https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Rivera Carvajal, Francisco Javier. “Política pública de equidad de género: violencia, igualdad y protección para los hombres”. Monografía de Grado, Administración Pública Territorial, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2016. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/27396>.
- Roosevelt, Eleanor. *Lo que aprendí viviendo*. Traducido por Aurora Echevarría Pérez. Lumen, 2018.
- Scott, Joan W. “El género: Una categoría útil para el análisis histórico”. En *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, editado por Marta Lamas. Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Stewart, Debra W. “Las mujeres en la administración pública”. En *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, de Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Valcárcel, Amelia. *Ahora, Feminismo. Cuestiones candentes y frentes abiertos*. Ediciones Cátedra, Universitat de València, 2019.
- Varela, Nuria. *Feminismo para principiantes*. Segunda edición actualizada. Ediciones B, Penguin Random House, 2020.
- Velásquez Toro, Magdala. “Aspectos de la condición jurídica de las mujeres”. En *Las mujeres en la historia de Colombia. Tomo I. Mujeres, historia y política*, de Magdala Velásquez Toro. Consejería Presidencial para la Política Social, Presidencia de la República de Colombia, Grupo Editorial Norma, 1995.
- Wollstonecraft, Mary. *Vindicación de los derechos de la mujer*. Traducido por Charo Ema y Mercedes Barat. Debate, 1998.

Avances y desafíos de la investigación en la ESAP frente al desarrollo digital y la innovación en el sector público

SERGIO ALBERTO CHICA-VÉLEZ¹

Presentación

El presente capítulo busca ofrecer una síntesis analítica de los avances y desafíos de la línea de investigación en desarrollo digital e innovación en el sector público en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, a lo largo de sus 66 años de trayectoria académica e investigativa. Se muestra de una manera descriptiva cómo desde la década de los años sesenta en la Escuela han existido esfuerzos por la sistematización de procesos administrativos mediados por las TIC, hasta las actuales discusiones en el siglo XXI sobre teletrabajo, gobernanza digital, innovación y ecosistemas de innovación pública e inteligencia artificial en la administración pública.

La ESAP ha hecho esfuerzos y ha construido un campo propio de reflexión y producción de conocimiento que si bien ha sufrido de aislamientos y falta

de visibilidad, también ha logrado continuidades y aprendizajes institucionales que da cuenta del tránsito de un discurso de modernización técnico-administrativa del Estado hacia una comprensión socio-técnica de la innovación pública más allá de lo estatal y con miras a la transformación territorial de la gestión de lo público.

Este trabajo busca también aportar a la memoria institucional de la Escuela y fortalecer las bases para consolidar esta línea de investigación que es estratégica para el futuro de la formación y acción pública en este pleno e incierto siglo XXI.

Antecedentes y primeros pasos

En el año de 1966, Estella Ramírez, presenta su tesis de grado “Los computadores electrónicos, su

¹ Profesor de Carrera ESAP – Territorial Antioquia
Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales



Jorge Alonso Florez Rojano, *Introducción a la Sistematización de Datos*, Bogotá, ESAP, 1990, Módulo

utilización en la administración”² en el marco del programa de pregrado de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP. Este trabajo se constituye en un documento testimonial sobre los inicios de la sistematización computacional de los procesos administrativos en el Estado colombiano. Hace énfasis en el caso de la modernización del Incora con la adopción de los computadores IBM (1401 y 1620) los cuales fueron lanzados en el año 1959 y rápidamente se popularizaron entre las grandes compañías y el sector gubernamental de los Estados Unidos para el desarrollo de tareas de procesamiento de texto, así como del registro contable y de nómina.

El impulso por la planificación y la modernización del Estado colombiano a finales de la década de 1950 y a lo largo de los años 60 —bajo la influencia de las misiones norteamericanas, en especial de la Alianza para el Progreso— se tradujo en leyes como la Ley 19 de 1958 —por la cual se crea el DNP, El DAFP y la ESAP— o la Ley 135 de 1961 —por la cual se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora—, entre otras. Pero también se evidencia en trabajos como los de Ramírez³ que existió un énfasis en la difusión de técnicas y métodos de programación estadounidenses, lo que creó una demanda por la compra y arrendamiento de sistemas de información y procesamiento de datos en el sector público colombiano.

Ramírez⁴, en su exposición sobre la relación entre cibernética y administración, se adelanta a un debate que hoy es crucial: la automatización de

las labores administrativas y sus consecuencias. Desde un enfoque sistémico, aborda, aunque de manera superficial, la automatización como rediseño de procesos y la gestión del cambio organizacional para absorber nuevas rutinas de información. Este abordaje es congruente con la literatura de sistemas y las teorías de la decisión difundidas en la época. Pero el trabajo se centra principalmente en la descripción operativa de instalación, funcionamiento y las funciones básicas de los computadores IBM, reflejando el énfasis en destacar la novedad tecnológica del momento.

En la segunda parte, que describe el caso Incora, se identifican campos específicos de sistematización de nómina, cartera, contabilidad y almacén (flujos presupuestales, estadísticas de empleados, contabilidad gubernamental, comprobantes de diario, balanzas y ajustes, entre otros). Ramírez⁵ enlista las ventajas de las nuevas tecnologías computacionales adoptadas por el Incora para monitorear sus operaciones administrativas, dejando un legado testimonial de la transición de procedimientos administrativos manuales a procedimientos programados y soportados en sistemas de cómputo.

En el trabajo de Ramírez se evidencia cómo los términos sistemas y electrónica se encuentran ligados a modernización y desarrollo. Aspecto que será una constante en el siglo XX, transitando a finales del mismo, al gobierno electrónico, así como su lógica argumental de correlacionar en su conceptualización de sistematización: entrada-proceso-dato-registro-salida-control. Armazón lógico que 60 años después subsiste⁶.

2 Estella Ramírez, “Los Computadores Electrónicos, su utilización en la administración” (Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 1966).

3 Ramírez, “Los Computadores Electrónicos”.

4 Ramírez, “Los Computadores Electrónicos”.

5 Ramírez, “Los Computadores Electrónicos”.

6 Ramírez, “Los Computadores Electrónicos”.

Por su parte, Guillermo Anzola publica en la revista *Administración & Desarrollo* de la ESAP, en el año 1973, un artículo titulado: “Impacto de los Computadores en las Ciencias Sociales”⁷ en el cual se describe como el procesamiento de datos por computador ha desarrollado el campo de la investigación. Anzola concluye que el uso de computadores aumenta la capacidad para procesar grandes volúmenes de información en los procesos investigativos. El computador se expone como una herramienta no solo técnica, sino un medio que transforma la manera de pensar la investigación, al reordenar las maneras de sistematizar datos empíricos.

El trabajo de Anzola fue un aporte desde la ESAP a la reflexión epistemológica y metodológica, frente al rol de la computación en el horizonte del conocimiento social y administrativo, en donde se asocia la innovación tecnológica con la transformación epistemológica de las ciencias sociales y administrativas, generando argumentos socio técnicos para justificar la incorporación de la computación en los procesos investigativos.

En investigaciones subsiguientes en la ESAP, como es el caso de los trabajos del profesor Hernando Loaiza⁸ en el campo de organización y métodos⁹ y sus obras de texto para el estudio general de la

administración pública¹⁰, aborda el estudio de los sistemas y la modernización administrativa. Loaiza comprende los sistemas administrativos como estructuras integrales que posibilitan la eficiencia y el funcionamiento institucional del Estado, resaltando la importancia de las teorías sistémicas y la apropiación de los sistemas electrónicos en la gerencia pública, como elemento racionalizador y ordenador del trabajo en la administración pública y, en consecuencia: un factor esencial para la modernización del Estado.

Sin embargo, el profesor Loaiza advertía, desde la cátedra y sus escritos, que la adopción de herramientas tecnológicas en la administración pública colombiana es desigual y altamente centralizada en las entidades del orden nacional, en donde los municipios permanecían rezagados, sin recursos para la adopción de nuevas tecnologías y carentes de personal especializado para su uso. Más de 30 años atrás, el profesor Loaiza señalaba los peligros de la brecha de capacidades tecnológicas e informacionales en Colombia como consecuencia del modelo centralista que reforzó la dependencia municipal respecto a los organismos nacionales.

Estas preocupaciones del profesor Loaiza también fueron compartidas por otros profesores en la ESAP, como el profesor Augusto Álvarez, quien sumaría a la discusión de la modernización del Estado y la descentración administrativa, el problema del mérito¹¹ y como la tecnología podía ser un aliado para la superación de un Estado patrimonialista

7 Guillermo Anzola Lizarazu, “Impacto de los computadores en las ciencias sociales”, *Administración & Desarrollo*, n.º 12 (1973): 52-57.

8 Hernando Loaiza Gallón, “Los Sistemas de Información en la Administración Municipal”, *Administración & Desarrollo*, n.º 16 (1975): 107-35; *Introducción a la Administración Pública* (Escuela Superior de Administración Pública, 1991); *Organización y métodos* (Unisur, 1997); *Estado, gobierno y gerencia pública* (Universidad Santo Tomás, 2004a); *Gobierno y administración municipales* (Escuela Superior de Administración Pública, 2004b).

9 Loaiza Gallón, *Organización...*

10 Loaiza Gallón, *Introducción ...; Estado...*

11 Augusto Álvarez Collazos, *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia* (Escuela Superior de Administración Pública, 2009).

y una administración pública tradicionalmente ineficiente e ineficaz.

Álvarez expone como la ESAP nace como un proyecto para la modernización del Estado colombiano “como (una) universidad estatal, con una amplia y ambiciosa misión, asociada a las funciones de enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas de la administración pública, y la preparación y capacitación del personal del servicio público”¹². El discurso institucional de la modernización de la ESAP, se asocia al discurso de la descentralización administrativa y el fortalecimiento territorial. Loaiza y Álvarez, advertían que la desconcentración no solo implica el traslado de funciones y recursos a los niveles territoriales, también debe ir acompañada por el desarrollo de capacidades locales para gestionar información, operar sistemas electrónicos y producir conocimiento situado y en sintonía con las dinámicas culturales¹³. Sus planteamientos subrayaban que la verdadera modernización del Estado no se alcanzaría solo mediante reformas normativas, sino con la creación real de capacidades técnicas y tecnológicas locales.

En ese mismo sentido cabe destacar los aportes investigativos del profesor de la ESAP, Edgar Martínez¹⁴ (2007, 2014), quien cuestiona como en

los procesos de modernización se tendió a asumir diversas prácticas de naturaleza empresarial, con miras a superar el paradigma burocrático y reemplazarlo por una cultura neogerencial, lo cual es abordado a profundidad por Sergio Chica¹⁵ (2011, 2016), también profesor de la ESAP. Desde esta perspectiva el paso del discurso de la modernización administrativa del Estado al de la innovación pública, presenta a la vez una tensión crítica respecto a la transferencia de metodologías y modelos empresariales de innovación al sector público. En efecto, lógicas empresariales orientadas a la competencia, la orientación al consumidor, la rentabilidad y maximización de beneficios económicos, no necesariamente se traducen en mejores resultados en la gestión pública, cuyo entorno es la democracia y la ciudadanía política en donde los controles a la discrecionalidad, la equidad, la justicia y el goce efectivo de derechos, entre otros aspectos, deben entrar en armonía con el logro de resultados positivos.

Estudios sobre tecnología administrativa pública

A finales de la década de los 90, nace el grupo de investigaciones “Redes” liderado por el profesor Alejandro Lozano, dando inicio en la ESAP al estudio de la tecnología administrativa pública¹⁶.

12 Augusto Álvarez Collazos, *Repensando la ESAP: ¿qué ha sido, que es hoy y que debería ser?* (Escuela Superior de Administración Pública, 2010), 9.

13 Álvarez Collazos, *La historia ...*

14 Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Juan Manuel Ramírez Mora, “Gerencia pública y modernización del Estado”, *Reflexión Política* 9, n.º 17 (2007): 88-102; Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Harol David Pico García, “La estrategia de gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?”, *Administración & Desarrollo* 44, n.º 60 (2014): 94-105, <https://doi.org/10.22431/25005227.86>.

15 Sergio Alberto Chica Vélez, “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”, *Administración & Desarrollo* 39, n.º 53 (2011): 57-74, <https://doi.org/10.22431/25005227.147>; Sergio Alberto Chica Vélez y Cristian Andrés Salazar Ortiz, “Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?”, *Administración & Desarrollo* 46, n.º 1 (2016): 100-125, <https://doi.org/10.22431/25005227.89>.

16 Erika del Pilar Amoroch, “El discurso como herramienta de análisis en el estudio de las tecnologías” (Trabajo de grado,

Haciendo un resumen, de las definiciones de tecnología administrativa pública, se entiende como un conjunto de prácticas socio técnicas específicas de intervención en la administración pública, que integra una serie de tramas entre instituciones, sujetos, escenarios materiales y simbólicos, normas y recursos —legales, económicos, humanos y tecnológicos— que las construyen y se redefinen en el uso desde una racionalidad orientada al éxito.

De acuerdo a Lozano, las tecnologías administrativas están compuestas por tramas de intervención, en donde la dimensión instrumental —artefactos tecnológicos, programas de cómputo, redes digitales (intranet e Internet), bases de datos, modelos administrativos o metodologías de trabajo— son solo una parte de ellas, dado que también están

mediadas por saberes, habilidades y prácticas, a través de los cuales se espera¹⁷:

- a) La posibilidad de reproducción de ciertas acciones y no otras, especialmente aquellas de índole instrumental y estratégico. Esta reproducción tiene como fundamento un tipo de regularidad que no se descubre por vía de generalizaciones inductivas, sino que se establece con ocasión de reglas, factor que da cuenta de la tecnología administrativa como intencionalidad.
- b) La posibilidad de encontrar un margen considerable de predicción de las acciones adelantadas.
- c) La posibilidad de consolidar una base experiencial.
- d) El establecimiento de unos propósitos de uso articuladores de la predicción, la reproducción y la generación de experiencia

Molina¹⁸, así como Amorocho y Campos¹⁹, comprenden lo tecnológico como un conjunto de acciones que construyen una trama instrumental o estratégica que media entre una situación dada y la finalidad de producir una situación esperada, entendiendo la acción como un comportamiento intencional orientado por normas y reglas que presentan pretensiones de validez.

La administración pública posee una dimensión tecnológica en la que se manifiestan múltiples discursos²⁰ y comportamientos orientados por ciertas reglas sociotécnicas que estipulan las maneras adecuadas de utilizar eficientemente instrumentos o estrategias, con la pretensión de lograr

Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 1997); Sergio Alberto Chica Vélez, “Análisis etnográfico de la construcción de artefactos tecnológico administrativos desde sus trayectorias de uso” (Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2000); Alejandro Lozano Ayala, *Estudio sobre los componentes básicos de un Artefacto Tecnológico Administrativo en el sector público. Estudio de caso: Fondos Locales de Desarrollo en el proceso de descentralización de la administración del Alcalde de Antanas Mokus* (Centro de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1997); *Segunda Etapa: “Estudio sobre los componentes básicos de un Artefacto Tecnológico Administrativo en el sector público. Estudio de caso: Fondos Locales de Desarrollo en el proceso de descentralización de la administración del Alcalde de Antanas Mokus”* (Centro de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1998a); “Conceptos básicos y problemas generales sobre las tecnologías administrativas en la administración pública”, *Administración & Desarrollo*, n.º 35 (1998b): 7-27; *Concepción e inserción de artefactos tecnológicos administrativos en el proceso de reforma de la función de estado en Colombia. La reforma educacionista en Colombia 1903 – 1935* (Centro de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1999); J. Molina, “Marco conceptual para el estudio de objetos técnicos administrativos” (Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 1998).

17 Lozano Ayala, *Segunda Etapa: “Estudio ...”*.

18 Molina, “Marco conceptual ...”.

19 Amorocho, “El discurso ...”.

20 Amorocho, “El discurso ...”.



Diego Alejandro Díaz Malagón, *Ecosistemas de transformación en las organizaciones desde la gestión del cambio, el conocimiento, la innovación y la investigación*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2025, Libro

un estado de cosas deseado²¹. Las reglas socio técnicas se basan en generalizaciones empíricas que implican pronósticos sobre sucesos observables, que se constituyen en un saber técnico que se reproduce y aprende mediante la experiencia acumulada desde la interacción con los medios que se utilizan. Donde estos medios pueden ser humanos, no humanos o híbridos²².

En los primeros trabajos del grupo Redes, al interior de la ESAP, también es central el concepto de objeto técnico-administrativo²³ que se alinea y se redefine con el de artefacto tecnológico administrativo²⁴, este último, en la disciplina administrativa pública, obedece a un enfoque alternativo que busca dar cuenta de fenómenos administrativos desde diversas miradas provenientes de la antropología, la sociología y la filosofía de la técnica. Este enfoque plantea los artefactos como construcciones sociales, que describen una trama de acciones orientadas al éxito, mediante el cumplimiento de ciertas normas y reglas que integran las características tecnológicas de predecibilidad, repetibilidad y reproducibilidad²⁵. Un artefacto tecnológico administrativo se caracteriza por²⁶:

- Presentar la posibilidad de reproducir y repetir ciertas acciones, especialmente aquellas de índole instrumental y estratégico. Esta reproducción y repetición tiene como fundamento un tipo

de regularidad que se establece con ocasión de reglas de uso, que describen una intencionalidad.

- Presentar la posibilidad de encontrar un margen considerable de predicción de las acciones adelantadas en su uso.
- Presentar la posibilidad de consolidar una base experiencial.
- Presentar el establecimiento de unos propósitos de uso articuladores de la predicción, la reproducción y la generación de experiencia.
- *Presentar la materialización de debates mediados en los campos de la administración pública.*
- Son producto de concepciones organizadas en temáticas, que tienden a ser contrastadas en diversas instancias como, por ejemplo: comunidades académicas, consejos directivos y unidades administrativas.
- Presentan ámbitos de intervención y cobertura en su acción de uso.
- Desde ellos se organizan pretensiones de dar solución a problemas socialmente relevantes.
- Integran la participación de humanos y no humanos, determinando para su uso la tenencia de ciertas capacidades (ej. intelectuales, físico-biológicas, éticas y morales) e instrumentos materiales (ej. plantas físicas, computadores, programas telemáticos, documentos escritos y archivos).
- Desde ellos se dispone de mecanismos que cumplen funciones de autorregulación y de “defensa” ante variables que impidan las trayectorias normales de uso del artefacto.
- Desde ellos se dispone de una serie de medios o programas de acción que indican al usuario potencial cómo pueden ser o no utilizados, como son por ejemplo los manuales de procedimientos, los instructivos y las tablas de requerimientos. En momentos estos programas



Edgar Enrique Martínez Cárdenas y otros, *El teletrabajo en las administraciones públicas colombianas*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2025, Libro

21 Chica Vélez, “Análisis etnográfico...”.

22 Chica Vélez, “Análisis etnográfico...”.

23 Chica Vélez, “Análisis etnográfico...”.

24 Chica Vélez, “Análisis etnográfico...”; Lozano Ayala, *Estudio sobre ...*; *Segunda Etapa: “Estudio ...”*.

25 Lozano Ayala, *Segunda Etapa: “Estudio ...”*.

26 Lozano Ayala, “Conceptos básicos ...”.

de acción pueden estar incorporados en el mismo artefacto administrativo.

- Presentan accesos y cierres que determinan los límites del artefacto tecnológico administrativo, que bien pueden ser cambiantes, continuos, materializados —visibles— o no materializados —no visibles—.
- Disponen de aparatos de inscripción que mediante la producción de grafías —escritas, visuales, sonoras, audiovisuales o telemáticas—, posibilitan validar o no argumentos.
- No son algo terminado y estable. Se transforman en sus trayectorias de uso, permitiendo que sus usuarios participen en su redefinición y construcción.

Los trabajos sobre tecnología administrativa pública, desde el grupo de investigación Redes, también abordan el estudio de las modas administrativas. Entendidas como un conjunto de tecnologías y herramientas de gestión que se han desarrollado como “grandes soluciones” a problemas de las organizaciones contemporáneas²⁷. Estas suelen presentarse como novedosas y sustentadas en casos exitosos de implementación en ciertas organizaciones de sectores diversos que tienen en común un alto grado de reconocimiento (Toyota, IBM, Coca Cola, Google, McDonald’s, Walt Disney, Walmart, Microsoft, Bank of America, Bridgestone, Hewlett-Packard, Motorola, entre otras). El desarrollo e implementación de las modas administrativas, tiende a ser deslocalizado geográficamente y a lo sumo es posible rastrear la nacionalidad de origen de sus creadores, “gurús”

27 Mike C. Jackson, “Más allá de las modas administrativas: el pensamiento sistémico para los administradores”, *Innovar*, n.º 4 (1994): 6-21.

o difusores y/o de los casos exitosos, lo que en una dinámica de globalización se torna difuso²⁸.

Las modas administrativas desde su lógica instrumental enuncian artefactos tecnológicos administrativos, puesto que integran un conjunto de acciones con las cuales se pretende intervenir en una situación dada (ej. la gestión de una organización), con la finalidad de producir un estado de cosas esperado (ej. construir una visión más clara para la toma de decisiones) y recrean imágenes de posibles soluciones de problemas relevantes (ej. coordinación, comunicación, toma de decisiones, eficiencia, eficacia, etc.), mediante el uso de instrumentos integrados que conducen a acciones exitosas (ej. El cumplimiento misional de los objetivos de una organización). Así mismo configuran reglas socio técnicas de intervención, en la medida que se constituyen desde una serie de representaciones, sobre cómo actuar o no en un ámbito organizacional dado²⁹. En este sentido contienen un proyecto de cultura organizacional y una serie de acciones instrumentales concebidas para orientar a la organización hacia ese proyecto cultural y no a otro³⁰.

Las modas administrativas presentan dispositivos de inscripción, como, por ejemplo, libros, manuales de uso, videos, folletos, artículos de revistas, páginas web, que forman parte de la trama construida

28 Sergio Alberto Chica Vélez y Edwin Buenhombre, *Construcción social de tecnologías administrativas en Colombia desde el Departamento Nacional de Planeación, DNP. 2002 – 2012*, Proyecto de Investigación (Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 2012).

29 Chica Vélez y Buenhombre, *Construcción social ...*

30 Sergio Alberto Chica Vélez, “Aproximaciones teóricas generales y estudios específicos en torno a la cultura organizacional en Colombia”, *Revista Polémica, Escuela Superior de Administración Pública ESAP* 10 (2009): 26-43.

por quienes las han concebido y/o difusores, la cual se redefine y complementa con la extensa red bibliográfica que de estos dispositivos de inscripción se desprende (y que tienen en común el citar sin excepción a los que se define como los creadores o expertos de dicha moda administrativa). El propósito de estos dispositivos de inscripción, tiende a ser, el disponer para las herramientas de la moda administrativa de una serie de medios o programas de acción que indiquen al usuario potencial quien, donde y como puede ser o no utilizada. Estos materiales al igual que los artículos de revistas y presentaciones resumidas, suelen mostrar con suma frecuencia ejemplos exitosos de su aplicación en organizaciones diversas³¹.

Chica y Buenhombre³², concluyen como estos principios tecnológicos permiten que una moda administrativa sea puesta en uso de manera similar en organizaciones, sectores y ambientes diferentes y con objetivos diversos —tanto públicos como privados—. Esta reproducción y repetición de las puestas en uso de una moda administrativa tiene como fundamento un tipo de regularidad que se establece con ocasión a las reglas de uso, que describen su intencionalidad.

Estos análisis se alinean con los estudios sobre los fenómenos de transferencia de políticas³³, dado que las políticas públicas no surgen únicamente de la construcción de soluciones frente a demandas y

necesidades locales, sino que además están influidas por paradigmas ideológicos y redes transnacionales de actores. En donde modas administrativas y modelos de gestión principalmente creados para el sector privado se incorporan a las administraciones públicas por medio de redes socio técnicas y empresas de consultoría que trascienden fronteras³⁴.

Los trabajos sobre tecnologías administrativas públicas del grupo Redes constituyen un aporte significativo y de avanzada en su época a la producción de nuevos conocimientos para la administración pública, pero carecieron de mayor visibilidad, difusión y continuidad a fin de ser enriquecidos en la interacción con redes académicas nacionales e internacionales.

Revista *Administración & Desarrollo* de la ESAP

La revista *Administración & Desarrollo*, creada en 1962, es una publicación de la ESAP orientada a la producción del conocimiento en torno a la reflexión crítica sobre la administración pública colombiana y en América Latina y el Caribe. A partir de la primera década del presente siglo la revista se abre a la publicación de trabajos de investigadores, principalmente externos, al campo de la innovación y el desarrollo digital en el sector público. Haciendo un barrido de sus archivos se encuentra que es a partir del año 2009 (salvo limitadas excepciones anteriormente descritas) que se da inicio a la inclusión de estas temáticas. De esta

31 Chica Vélez y Buenhombre, *Construcción...*

32 Chica Vélez y Buenhombre, *Construcción...*

33 Vladimir Alexander Garzón León, “Transferencia de Políticas Públicas: El caso del tránsito del ISO/IWA 4 de León, Guanajuato en México a Bogotá, Colombia” (Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia, 2018), <https://repositorio.unal.edu.co/items/f19fiaaf-3a11-4727-b1af-f6d1143d8221>

34 Mariana Mazzucato y Rosie Collington, *El gran engaño: cómo la industria de la consultoría debilita las empresas, infantiliza a los gobiernos y pervierte la economía* (Taurus, 2024).

forma, se identifica el artículo de Soler³⁵, titulado: “Metamorfosis de Bogotá D.C.: gestión pública competitiva e innovadora de una región”, en el cual se hace un análisis de las transformaciones administrativas y urbanas de la ciudad de Bogotá en la primera década del siglo XXI, identificando innovaciones administrativas y del desarrollo local para la articulación territorial y la búsqueda de competitividad urbana.

Ramírez-Alujas³⁶, reconocido docente e investigador internacional, publica en la revista *Administración & Desarrollo* su artículo “Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital”, en el cual describe y analiza el surgimiento del gobierno abierto en América Latina y destaca la importancia de la transparencia, la participación y colaboración digital como ejes para modernizar la administración pública. Llega además a la conclusión de que la apertura del Estado no solo depende del desarrollo tecnológico, sino que además requiere una transformación cultural que logre resultados efectivos y un mayor desarrollo democrático.

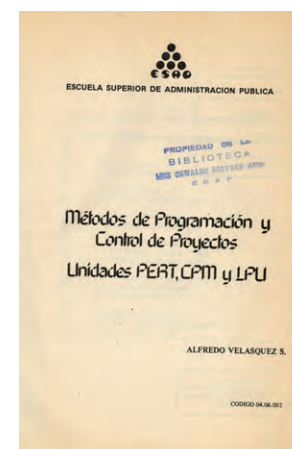
En esa misma línea, Ortégón-Bolívar³⁷ publica su artículo: “Adopción crítica de TIC en educación en Bogotá: un caso de éxito”, en el cual expone el proceso de implementación del gobierno

electrónico en el sector educativo en Bogotá, resaltando la importancia de la alfabetización digital docente y de una gestión tecnológica que atienda a las particularidades de los contextos locales, sin limitarse únicamente a la compra de equipos tecnológicos.

Es en la presente década que la revista *Administración & Desarrollo* registra el mayor número de publicaciones relacionadas con procesos de innovación y desarrollo digital en el sector público, las cuales se resumen en el cuadro 1.

Si bien, las publicaciones de la revista *Administración & Desarrollo* relacionadas con la innovación y el desarrollo digital es baja y relativamente reciente, cabe resaltar que se evidencia a lo largo de su historia una amplia difusión de los trabajos relacionados con los procesos de modernización del Estado y la competitividad territorial que es afín a los cambios discursivos ocurridos en la gestión pública, en donde el discurso de la innovación ha venido cobrando fuerza a partir de la segunda década del siglo XXI, incorporando debates sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC, el gobierno abierto, la ciudadanía digital, las ciudades y los territorios inteligentes, haciendo especial énfasis en la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana.

Sin embargo, emergen nuevos desafíos para la revista *Administración & Desarrollo*, así como para la ESAP, que exponen algunos trabajos publicados en los últimos años con el fin de incentivar la investigación y las publicaciones de estudios que aborden la relación de la inteligencia artificial y la gestión pública, así como las desigualdades y brechas en capacidades digitales, institucionales y territoriales en Colombia y América Latina.



Alfredo Velásquez, *Métodos de Programación y Control de Proyectos Unidades PERT CPM y LPU*, Bogotá, ESAP, 1989, Módulo

35 Yezid Soler Barbosa, “Metamorfosis de Bogotá, D. C. Gestión pública competitiva e innovadora de una región”, *Administración & Desarrollo* 37, n.º 51 (2009): 21-38, <https://doi.org/10.22431/25005227.349>.

36 Álvaro Ramírez Alujas, “Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital. Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica”, *Administración & Desarrollo* 40, n.º 56 (2012): 51-68, <https://doi.org/10.22431/25005227.342>.

37 Jairo Augusto Ortégón Bolívar, “La adopción de las TIC con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá D.C. Un caso de éxito”, *Administración & Desarrollo* 45, n.º 1 (2015): 50-70, <https://doi.org/10.22431/25005227.5>.

Tabla 18.1. Publicaciones revista administración y desarrollo sobre innovación y desarrollo digital en el sector público (2020 – 2025)

Publicación	Descripción analítica	Número de citas en Google Académico ³⁸
Cruz-Rubio, César Nicandro. «Datos abiertos y justicia abierta para combatir la violencia contra las mujeres: algunas reflexiones e ideas con referencia al caso de España». <i>Administración & Desarrollo</i> 50, N°. 2 (2020): 19-45. https://doi.org/10.22431/25005227.vol50n2.2 .	El artículo aborda programas de datos abiertos españoles diseñados para enfrentar la violencia de género. Se destaca la importancia de la interoperabilidad, el acceso ciudadano y la transparencia judicial. El estudio concluye que la justicia abierta puede visibilizar patrones de violencia y permite mejorar la respuesta estatal pero condicionada a la existencia de garantías para la protección de datos y la participación social.	3
Giraldo Jiménez, Edier Adolfo, Andrés Felipe Sanmartín Sanmartín, y Alejandro Valencia-Arias. «Posibilidades de aplicación de la Democracia Digital en Colombia». <i>Administración & Desarrollo</i> 52, N°. 2 (2022): 79-96. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n2.5 .	En este trabajo se hace un análisis de diferentes experiencias de plataformas digitales para ampliar la deliberación y participación ciudadana en Colombia. Se concluye que la democracia digital requiere de infraestructura pública, alfabetización cívica y marcos regulatorios que superen la exclusión y la manipulación algorítmica.	0
Ospina Diaz, Milton Ricardo, y Kelly Johanna Zambrano Ospina. «Gobierno digital e inteligencia artificial, una mirada al caso colombiano». <i>Administración & Desarrollo</i> 53, N°. 1 (2023): 1-34. https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n1.2 .	Este artículo hace una revisión del avance del gobierno digital en Colombia, así como el uso emergente de la inteligencia artificial en entidades públicas colombianas. Se concluye que la inteligencia artificial es un factor que puede contribuir a la mejora de la eficiencia y la transparencia, pero que también implica riesgos éticos, por lo cual su gobernanza debe ser abordada antes de su despliegue masivo.	32
Jurado-Zambrano, Diego Armando, y Sergio Alberto Chica-Vélez. «Capacidades de innovación en el sector público: una revisión sistemática de literatura». <i>Revista CEA</i> 11, N°. 26 (2025): 1-28. https://doi.org/10.22430/24223182.3384 .	En esta investigación se explica cómo distintas redes comunitarias y gobiernos locales innovaron para asegurar alimentos en territorios vulnerables durante la pandemia en el departamento de Caldas. El artículo resalta como la innovación social surge de la cooperación y articulación entre actores públicos, comunitarios y privados, y no solo de directrices estatales.	0
González Marin, Yesid Oswaldo, Lourdes Canós-Darós, y Luis Fernando Garcés Giraldo. «Habilidades directivas: análisis de la relación entre innovación empresarial y negocios internacionales». <i>Administración & Desarrollo</i> 53, N°. 1 (2023): 1-24. https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n1.8 .	Este estudio relaciona las capacidades empresariales de innovar con su potencial de internacionalización. El estudio que se inscribe en el campo de la administración de empresas y el comercio internacional concluye que la innovación se sostiene cuando los directivos poseen habilidades adaptativas, pensamiento estratégico y competencias interculturales.	2
Ramírez Cáceres, Kevin Enrique, y Élise Pic. «Apropiación social del conocimiento intercultural: la política científica colombiana analizada». <i>Administración & Desarrollo</i> 54, N°. 1 (2024): 1-25. https://doi.org/10.22431/25005227.vol54n1.982 .	Este artículo hace un análisis de la política de ciencias, tecnológica e innovación colombiana desde una perspectiva que hace un reconocimiento a los saberes interculturales. En donde se explica la importancia que incluir y validar saberes comunitarios, indígenas y locales, entendidos como formas legítimas de producción de conocimiento.	3
García Ospina, Andrés Felipe, Daniel Sebastián Contreras Ortiz, y Leidy Johanna Rodríguez Higuera. «Desigualdad material y de capacidades: una adaptación al modelo colombiano de territorios inteligentes». <i>Administración & Desarrollo</i> 55, N°. 2 (2025): 1-19. https://doi.org/10.22431/25005227.1173 .	Este trabajo presenta una propuesta de un modelo adaptado a Colombia para construir territorios inteligentes que integren el desarrollo tecnológico con la equidad social. El artículo concluye que la transformación digital territorial no solo debe orientarse a la automatización de servicios, sino además debe propender por la reducción de desigualdades y el fortalecimiento de capacidades comunitarias.	0

Fuente: Elaboración propia Investigaciones de la ESAP en desarrollo digital e innovación en el sector público

³⁸ La verificación de publicaciones y registros en Google Académico fue realizada con corte al 11 de noviembre de 2025, por lo cual es posible que existan actualizaciones posteriores no incluidas en este documento.

Investigaciones de la ESAP en desarrollo digital e innovación en el sector público

Frente al desarrollo de investigaciones financiadas por la ESAP relacionadas con el desarrollo digital y la innovación en el sector público, se logra evidenciar, por medio del análisis a las convocatorias para la financiación de proyectos de investigación, como esta línea de investigación se ha logrado materializar en los últimos cinco años. Esto no quiere decir que antes del 2020 no se hayan desarrollado investigaciones relacionadas, como se ha abordado en páginas anteriores, sin embargo gracias a la inclusión de estas temáticas en los planes nacionales de investigación e innovación de la ESAP, hoy la Escuela cuenta con un corpus investigativo que explora entre otros, el teletrabajo en el sector público, la gobernanza y el gobierno digital, la medición de capacidades de innovación, la educación en administración pública y su relación con las TIC, la ciencia de datos aplicada y la innovación territorial. A continuación, se presentan las investigaciones desarrolladas y en curso de los últimos cinco años:

Tabla 18.2. Tabla de investigaciones de la ESAP en Innovación y desarrollo digital en el sector público (2020 – 2025)

Convocatorias de investigación ESAP	Proyecto de investigación financiado	Principales publicaciones derivadas	Numero de citas en Google académico ³⁹
Convocatoria de investigaciones ESAP 2020 – 2022	Inter - dimensionalidades de la innovación pública en el marco de la gestión pública contemporánea.	Chica Vélez, Sergio Alberto, y Cristian Andrés Salazar Ortiz. «Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público». Opera, n.º 28 (2020): 17-51. https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02	113
	Investigador Principal: Sergio Alberto Chica Vélez		
	La crisis sanitaria (covid 19) y los desafíos para el teletrabajo en las organizaciones gubernamentales de Colombia.	Martínez Cárdenas, Edgar Enrique. <i>La crisis sanitaria y los desafíos para el teletrabajo en las organizaciones gubernamentales</i> . Escuela Superior de Administración Pública, 2022.	0
	Investigador Principal: Edgar Enrique Martínez Cárdenas	Martínez Cárdenas, Edgar Enrique, Harold David Pico García, y Mario Esteban Ujueta Martín. <i>El teletrabajo en las administraciones públicas colombianas: Las voces de los actores</i> . Escuela Superior de Administración Pública, 2025.	0

39 La verificación de publicaciones y registros en Google Académico fue realizada con corte al 11 de noviembre de 2025, por lo cual es posible que existan actualizaciones posteriores no incluidas en este documento.

Convocatorias de investigación ESAP	Proyecto de investigación financiado	Principales publicaciones derivadas	Numero de citas en Google académico ³⁹
Convocatoria de investigaciones ESAP 2020 – 2022 (continuación)	Laboratorio regional de innovación en planeación, desarrollo y territorio Gepur-Lab - Nariño alto putumayo. Fase 1 -nodo costa pacífica nariñense.	Sin información de productos publicados	
	Investigador Principal: Jose Yezid Rodríguez Martínez		
	Innovación y gobernanza; desarrollo de estrategias de inversión pública pos-covid 19 en los municipios intermedios de Cundinamarca.	Sin información de productos publicados	N.D.
Convocatoria de investigaciones ESAP 2022 – 2023	Investigador Principal: Ramiro Cesar Barajas Gómez		
	Transversalización de la Investigación, Innovación y las TIC en los Programas de Pregrado de la ESAP. Un Aporte al Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de los Municipios desde el Estudio del Sector Educativo.	Sin información de productos publicados	N.D
Convocatoria de investigaciones ESAP 2023 – 2024	Investigador Principal: Julio Cesar Cortes Coinvestigadores: Carlos Fajardo, Sergio Chica & Gabriel Villalobos		
	Modelo para la medición de capacidades de innovación en el sector público colombiano.	Delio Bálcazar, «Modelo para la medición de capacidades de innovación en el sector público colombiano», Conferencia presentada en Tercer Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública - Primer Congreso Internacional de Investigación en Economía Pública, 2024.	N.D.
	Investigador Principal: Delio Alexander Balcázar.	Jurado-Zambrano, Diego Armando, y Sergio Alberto Chica-Vélez. «Capacidades de innovación en el sector público: una revisión sistemática de literatura». <i>Revista CEA</i> 11, N°. 26 (2025): 1-28. https://doi.org/10.22430/24223182.3384 .	0
	CO investigadores: Sergio Chica y Diego Jurado		
	Estrategias didácticas basadas en la investigación e innovación para la formación y capacitación en administración pública en la ESAP Territorial Quindío – Risaralda.	Sin información de productos publicados	N.D.
	Investigador Principal: Gloria Stella Salazar Yepes		

Convocatorias de investigación ESAP	Proyecto de investigación financiado	Principales publicaciones derivadas	Numero de citas en Google académico ³⁹
Convocatoria de investigaciones ESAP 2023 – 2024 (continuación)	Incidencia de la gobernanza digital en el desempeño institucional de los gobiernos territoriales, para el desarrollo de la política pública de gobierno digital durante el periodo 2016-2020.	Riveros-Gavilanes, John, Jeisson Riveros-Gavilanes, Rafael Amaya-Mejía, Yulied Guevara-Castro, Luis Miguel Cabrera-Gonzales, y Brenda Liseth Roa-Yaguara. «The triad of digital governance: performance, participation, and digital implementation». <i>International Review of Public Administration</i> , Routledge, 2025, 1-24. https://doi.org/10.1080/12294659.2025.2546190 .	0
	Investigador Principal: Rafael Arturo Amaya Mejía	Amaya Mejía, Rafael, Yehiny Yulied Guevara Castro, y Jeisson Riveros Gavilanes, eds. <i>El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones</i> . Escuela Superior de Administración Pública, 2024.	0
	Co investigador: Luis Miguel Cabrera González		
Convocatoria de investigaciones ESAP 2024 – 2025	Gobernanza e Innovación en Municipios PDET del Catatumbo: Potencial para la Toma de Decisiones.	Mario de Jesús Zambrano Miranda, «Gobernanza e Innovación en Municipios PDET del Catatumbo: Potencial para la Toma de Decisiones», conference paper presented en Tercer Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública - Primer Congreso Internacional de Investigación en Economía Pública, 2024.	N.D.
	Investigador Principal: Mario de Jesus Zambrano Miranda		
	Co investigador: Jerson Santiago Ortega Bonfante	Ortega Bonfante, Jerson Santiago. «Innovación Pública en Colombia: Un camino de retos, oportunidades e iniciativas, hacia el cambio gubernamental». <i>ASONAAP Opina</i> , 2025.	0
	La Carrera Administrativa en Colombia: desafíos y alternativas en clave de la revolución tecnológica.	Sin información de productos publicados	N.D.
	Investigador Principal: Edgar Enrique Martínez Cárdenas		
Convocatoria de investigaciones ESAP 2025 – 2026	Ciencia de datos para Administración Pública.	Villalobos Camargo, Gabriel, Carlos Andrés Barco Barco Rojas, y David Julián Molina Beltrán. «Aprendizaje basado en juegos para la enseñanza de la probabilidad en la Administración pública». <i>Administración & Desarrollo</i> 55, N°. 1 (2025): 1-27. https://doi.org/10.22431/25005227.1110 .	0
	Investigador Principal: Carlos Andrés Barco Rojas		
	Co investigadores: Luis Carlos Toro Marulanda & José Fernando Muñoz Ospina		
Convocatoria de investigaciones ESAP 2025 – 2026	Inteligencia artificial y migración extranjera en Valledupar: Hacia el ODS 10.	Sin información de productos publicados (proyecto en curso)	N.D.
	Investigador Principal: Antonio Yesid Pedroza Estrada.		

Fuente: Elaboración Propia



Revista Administración & Desarrollo,
Vol. 46, Núm. 1, 2016

La consolidación de esta línea de investigación en la ESAP, implica la articulación no solo de los diferentes grupos de investigación participantes, sino además de los programas académicos (pregrado y posgrados) y misionales involucrados, como es el caso del programa de extensión del Laboratorio de innovación en Administración Pública, EsapLab; así como los diferentes cursos y diplomados en innovación pública y social, desarrollo digital e inteligencia artificial en el sector público adelantados por la dirección de capacitaciones y la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP.

En consecuencia, se debe avanzar hacia la consolidación de un portafolio y estrategia editorial en desarrollo digital e innovación en el sector público (libros, artículos, notas técnicas, datos abiertos, etc.), con el propósito de escalar y sostener la difusión y la memoria investigativa, aumentando la citación de los productos investigativos, dado que se evidencia un rezago editorial con un buen número de investigaciones sin publicar por la ESAP o en otras publicaciones externas especializadas. Consecuencia de esto último, se encuentra una casi nula visibilidad e impacto de los productos de investigación, lo cual se evidencia en el número de citaciones en Google Académico, que si bien es mucho más amplio que otros indicadores bibliométricos (Scopus/WoS/Scimago) al ser de alta difusión y apertura, ofrece un panorama más inclusivo frente al nivel de vulgarización de los productos investigativos que es lo que se pretendió verificar en este análisis.

Finalmente, frente a este punto, es clave tener en cuenta que los congresos internacionales de innovación en administración pública que completan tres ediciones al 2025, liderados por el ESAPlab, así como en general, los congresos internacionales sobre investigación en administración pública de la ESAP,

son espacios de socialización del conocimiento que permiten no solo difundir el conocimiento de la ESAP en esta línea, sino además incentivar su desarrollo.

Libros recientes publicados por la ESAP sobre trabajo remoto, gobernanza digital y ecosistemas de innovación

La ESAP a través de sus grupos de investigación y sus programas académicos, ha contribuido especialmente en los últimos cinco años en la publicación de libros de investigación y texto que hacen referencia al desarrollo digital y la innovación en el sector público. La ESAP en esta línea ha abordado diferentes problemáticas emergentes tales como el trabajo remoto y el teletrabajo en el sector público, la gobernanza digital y los ecosistemas de transformación organizacional, articulando análisis teóricos, evidencia empírica y propuestas de política y rediseño organizacional orientados al desarrollo de capacidades estatales y la creación de valor público.

Como ejemplo de lo anterior, se pueden mencionar diversas publicaciones, como el libro *La crisis sanitaria y los desafíos para el teletrabajo en las organizaciones gubernamentales*⁴⁰, producto de la investigación “La crisis sanitaria (covid-19) y los desafíos para el teletrabajo en las organizaciones gubernamentales de Colombia” a cargo del grupo de investigaciones Sinergia Organizacional (Convocatoria de investigaciones ESAP 2020-2022)

40 Edgar Enrique Martínez Cárdenas, *La crisis sanitaria y los desafíos para el teletrabajo en las organizaciones gubernamentales* (Escuela Superior de Administración Pública, 2022). <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/19>

liderada por el profesor Edgar Martínez. En esta obra se presenta un estado del arte frente a las principales discusiones teóricas desarrolladas respecto al impacto de la crisis sanitaria de la covid-19 en las organizaciones estatales, entre las que se encuentra la adopción del trabajo en casa o remoto como una supuesta medida temporal.

En la investigación se conceptualiza la crisis de la covid-19, no solo como una pandemia, sino principalmente como una sindemia, dado que esta crisis sanitaria produjo efectos diferenciados que recrudecieron las desigualdades socioeconómicas al interactuar de maneras diversas respecto a las condiciones sociales, afectando especialmente a grupos vulnerables. También diferencia trabajo en casa o remoto respecto al teletrabajo, dado que el teletrabajo, reglamentado en Colombia por la Ley 1221 de 2008, obedece a un mutuo acuerdo laboral que requiere la manifestación expresa del trabajador a diferencia del trabajo en casa que se constituyó en una adopción obligatoria para evitar el contagio como medida de distanciamiento social y que finalmente fue reglamentado por la Ley 2088 de 2021.

Martínez⁴¹ centra su atención en los impactos de la crisis y el volcamiento masivo hacia el trabajo remoto a nivel mundial, localizando su análisis en el sector público. Identifica diferentes tensiones laborales surgidas por la flexibilización laboral, en donde el trabajo remoto tiende a acentuar la instrumentalización y autooptimización o peor aún: la autoexplotación del trabajador. Aborda además los riesgos del trabajo remoto como el aislamiento social, las rupturas en el relacionamiento interpersonal y a la larga, las dificultades para la acción colectiva. Así

como las problemáticas que acarrea la irrupción no planeada del trabajo remoto en la vida familiar y como esto afecta especialmente a las mujeres.

Hoy vemos como la pandemia contribuyó a acelerar y profundizar la implementación del teletrabajo y el trabajo remoto en el sector público, no solo como una respuesta coyuntural, sino como una práctica laboral con diversas implicaciones en las organizaciones. Lo cual demanda continuar investigando frente a sus efectos, limitaciones y potencialidades en contextos públicos. Esto es un reto que deben afrontar las organizaciones públicas a corto plazo y avanzar hacia el teletrabajo a mediano y largo plazo, lo cual implica redefinir rutinas de trabajos, esquemas operativos y estratégicos en la administración pública.

En esta misma línea, en el año 2025, se publicó el libro *El teletrabajo en las administraciones públicas colombianas: las voces de los actores*, escrito también bajo la dirección del profesor Edgar Martínez⁴². En este trabajo se examina cómo el teletrabajo ha reconfigurado la administración pública en Colombia a partir de un diálogo directo con diversos actores divididos en tres grupos: teletrabajadores del sector público, sus familiares o personas que conviven con ellos, y sus jefes directos.

Martínez y otros⁴³ analizan diferentes motivaciones y aspectos organizacionales relacionados con la implementación del teletrabajo en el sector público, tales como la innovación tecnológica y la reducción

42 Edgar Enrique Martínez Cárdenas et al., *El teletrabajo en las administraciones públicas colombianas: Las voces de los actores* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025). <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/63>

43 Martínez Cárdenas et al., *El teletrabajo...*

41 Martínez Cárdenas, *La crisis sanitaria...*

de costos, el diseño de perfiles, las nuevas formas de contratación y los estilos de liderazgo. Se abordan además las condiciones de la calidad de vida laboral y sus posibles afecciones físicas y psicológicas, así como la teledisponibilidad, el ahorro de tiempo, la pérdida de intimidad y los problemas relacionados con el aislamiento social. Finalmente, se analiza la compatibilidad trabajo-familia, la sobrecarga de trabajo especialmente en las mujeres, llegando a concluir que el teletrabajo altera las dinámicas, reglas y jerarquías en el hogar.

El libro⁴⁴ ofrece recomendaciones prácticas para el rediseño de políticas en la materia que busquen armonizar los avances tecnológicos con las nuevas configuraciones sociales y productivas, lo que permitiría superar las implementaciones limitadas y precarias del teletrabajo en Colombia que distorsiona su verdadero alcance y potencial para la creación de valor público.

Producto de la investigación “Incidencia de la gobernanza digital en el desempeño institucional de los gobiernos territoriales, para el desarrollo de la política pública de gobierno digital durante el periodo 2016-2020” dirigida por el investigador Rafael Amaya, la ESAP publicó en el año 2024, el libro *El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones*⁴⁵.

Amaya y otros⁴⁶ examinan el impacto del gobierno electrónico en el sector público colombiano desde

la perspectiva de la gobernanza colaborativa, atravesado por las variables de eficacia, transparencia y gobernabilidad. Amaya y otros (2024) aportan un estado del arte sobre el e-government desde una mirada de generación de valor público. Hacen un análisis del perfil y estado de avance del gobierno electrónico en Colombia a partir de indicadores estandarizados que miden gobernabilidad, gobierno electrónico, desempeño institucional, conflicto armado y corrupción administrativa. Todo esto con el propósito de contextualizar los avances y dificultades de la implementación del gobierno electrónico en Colombia. Finalmente exponen casos regionales de implementación, como lo es la estrategia del ecosistema de gobierno abierto (GANA) en el departamento de Nariño. Esta investigación ofrece una serie de propuestas para el mejoramiento de la política digital en el sector público colombiano y en especial a nivel municipal.

También en el año 2025, se publicó el libro *Ecosistemas de transformación en las organizaciones desde la gestión del cambio, el conocimiento, la innovación y la investigación*, escrito por el profesor Diego Alejandro Díaz⁴⁷ en el marco de sus actividades en la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP. En este trabajo, Díaz⁴⁸ analiza como las organizaciones deben responder a las grandes transformaciones del siglo XXI, las cuales son impulsadas en gran parte por los avances tecnológicos.

Díaz⁴⁹ se enfoca en la creación de ecosistemas de transformación organizacional desde una

44 Martínez Cárdenas et al., *El teletrabajo...*

45 Rafael Amaya Mejía et al., eds., *El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones* (Escuela Superior de Administración Pública, 2024). <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/53>

46 Amaya Mejía et al., eds., *El gobierno electrónico...*

47 Diego Alejandro Díaz Malagón, *Ecosistemas de transformación en las organizaciones desde la gestión del cambio, el conocimiento, la innovación y la investigación* (Escuela Superior de Administración Pública, 2025).

48 Díaz Malagón, *Ecosistemas de transformación...*

49 Díaz Malagón, *Ecosistemas de transformación ...*

perspectiva empresarial, en el que integra cuatro pilares: la gestión del cambio, la gestión del conocimiento, la innovación y la investigación. Frente a la gestión del cambio, expone diversos modelos aplicados en la empresa privada tales como ADKAR, Lewin, Kotter, McKinsey, 7S y la curva de Kübler-Ross. Frente a la gestión del conocimiento referencia metodologías empresariales como las de Nonaka y Takeuchi⁵⁰ y Szulanski⁵¹, así como modelos públicos como es el caso del MiPG del Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. También analiza la articulación innovación-investigación, entendidos como ejes que impulsan el crecimiento sostenible y la toma de decisiones informadas.

Entender las organizaciones públicas como ecosistemas de innovación y transformación, tal como lo expone Díaz⁵² (2025), implica no solo abordar los relacionamientos organizacionales público-privados, sino también las dinámicas de diálogos epistémicos y las formas de transferencia de conocimientos de una esfera a otra. Es importante recordar que los ecosistemas organizacionales desarrollan líneas de colaboración y coordinación entre el Estado, el mercado y la sociedad que facilitan y aceleran los cambios en los entornos sociales, económicos y políticos que integran sistemáticamente el aprendizaje colectivo con la innovación y la investigación.

50 Ikujiro Nonaka y Hirotaka Takeuchi, *La organización creadora de Conocimiento*, trad. Martín Hernández Kocka (Oxford University Press, 1999).

51 Gabriel Szulanski, "Exploring Internal Stickiness: Impediments to the Transfer of Best Practice within the Firm", *Strategic Management Journal* 17, n.º 2 (1996): 27-43, <https://doi.org/10.1002/smj.4250171105>.

52 Szulanski, "Exploring Internal Stickiness..."

A manera de cierre en este punto, los estudios del grupo de investigación Sinergia Organizacional, liderados por Martínez⁵³ permite evidenciar como el trabajo remoto y el teletrabajo han reconfigurado profundamente las dinámicas laborales en la administración pública, alterando las dinámicas y cargas laborales, las relaciones de poder y los equilibrios entre vida laboral y personal. Estas investigaciones hacen un llamamiento a la definición de un marco de políticas laborales en el sector público acorde a las realidades del siglo XXI que sea claro y que contemple temas como el acompañamiento psicosocial, el despliegue de infraestructura tecnológica adecuada y de modelos de liderazgo orientados al bienestar, la colaboración y la corresponsabilidad en lo público. Dado que sin esto, estas modalidades de trabajo pueden derivar en nuevas formas de precarización laboral, con un fuerte impacto negativo que debilita la acción colectiva al imposibilitar el acto de juntarnos en toda nuestra dimensión humana.

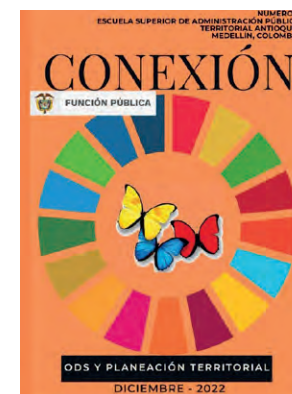
Por su parte, los trabajos de Amaya⁵⁴ y Díaz⁵⁵ aclaran cómo el desarrollo digital y la innovación en el sector público no solo requieren inversión tecnológica, sino además necesitan de capacidad institucional, articulaciones territoriales y sectoriales, además de transformaciones culturales en lo público. Los ecosistemas de innovación y transformación organizacional propuestos por Díaz⁵⁶ apuntan hacia el desarrollo de estructuras ágiles y adaptativas, el aprendizaje continuo y el fortalecimiento de relaciones colaborativas entre

53 Martínez Cárdenas, *La crisis sanitaria...; El teletrabajo ...*

54 Amaya Mejía et al., *El gobierno electrónico...*

55 Díaz Malagón, *Ecosistemas de transformación...*

56 Díaz Malagón, *Ecosistemas de transformación...*



Revista Conexión, Núm. 8, 2022

Estado, sociedad y mercado. En conjunto todos estos trabajos de la ESAP se orientan hacia una administración pública que integre la dimensión humana, tecnológica y organizacional, esto con el propósito de hacer frente los retos contemporáneos y fortalecer la legitimidad democrática del Estado y el logro de resultados efectivos en el desarrollo socio económico y político colombiano.

Conclusiones y recomendaciones

La ESAP ha transitado de la modernización técnico-sistémica a una concepción socio-técnica, ecosistémica y territorial de la innovación, donde la tecnología es condición necesaria pero no suficiente: requiere capacidades institucionales, arreglos de gobernanza y diseño organizacional orientado a resultados y legitimidad democrática. Esta evolución se reafirma con los estudios de teletrabajo⁵⁷, gobierno digital⁵⁸, capacidades de innovación⁵⁹, innovación territorial⁶⁰, transformaciones en los

paradigmas y modelos de gestión pública⁶¹, gobernanza, ecosistemas de innovación y transformación organizacional en el sector público⁶² e innovación pedagógica en administración pública⁶³.

La investigación de la ESAP en desarrollo digital e innovación pública ha permitido evidenciar que la adopción tecnológica en el sector público, sin propiciar una gestión del cambio y una cultura de la innovación, profundiza brechas que van desde el orden socio técnico hasta el socio político y económico, tanto a nivel territorial como sectorial. Una muestra de ello son las investigaciones de Martínez⁶⁴ sobre el teletrabajo que exige no solo desarrollos tecnológicos sino además marcos regulatorios de bienestar, liderazgo y corresponsabilidad que impidan la precarización laboral.



Jhon Edier Jaramillo Ferro & Diego Eduardo Ávila (Editores), *Tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2025, Libro

- 57 Martínez Cárdenas, *La crisis sanitaria...*; Martínez Cárdenas et al., *El teletrabajo...*
- 58 Amaya Mejía et al., *El gobierno electrónico...*; John Riveros-Gavilanes et al., "The triad of digital governance: performance, participation, and digital implementation", *International Review of Public Administration*, September, 2025, 1-24, <https://doi.org/10.1080/12294659.2025.2546190>.
- 59 Delio Bálcazar, "Modelo para la medición de capacidades de innovación en el sector público colombiano", Conferencia presentada en Tercer Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública-Primer Congreso Internacional de Investigación en Economía Pública, 2024; Diego Armando Jurado-Zambrano y Sergio Alberto Chica-Vélez, "Capacidades de innovación en el sector público: una revisión sistemática de literatura", *Revista CEA* 11, n.º 26 (2025): 1-28, <https://doi.org/10.22430/24223182.3384>.
- 60 Julio César Caro Moreno, "La innovación urbana como factor de desarrollo socioeconómico", *Revista EAN*, n.º 82 (2017): 161-74; "La innovación territorial como perspectiva dinámica de

la vida territorial sostenible Colombia 1991-2018", Conferencia presentada en IV Coloquio de Maestrandos, Doctorandos y Egresados. Investigaciones Geográficas en el EPG, Bogotá, 2018; *La Innovación Territorial como perspectiva dinámica de la Vida Territorial Sostenible* (Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja UPTC, 2023).

- 61 Martínez Cárdenas y Ramírez Mora, "Gerencia pública..."; Chica Vélez, "Una mirada..."; Chica Vélez y Salazar Ortiz, "Nueva y posnueva..."; "Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público", *Opera*, n.º 28 (2020): 17-51, <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>.
- 62 Díaz Malagón, *Ecosistemas de transformación ...*; Chica Vélez y Salazar Ortiz, "Posnueva gestión pública..."; Jerson Santiago Ortega Bonfante, "Innovación pública en Colombia: un camino de retos, oportunidades e iniciativas, hacia el cambio gubernamental", *Asonaap Opina*, 2025; Mario de Jesús Zambrano Miranda, "Gobernanza e innovación en municipios PDET del Catatumbo: potencial para la toma de decisiones", Conferencia presentada en Tercer Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública-Primer Congreso Internacional de Investigación en Economía Pública, 2024.
- 63 Gabriel Villalobos Camargo et al., "Aprendizaje basado en juegos para la enseñanza de la probabilidad en la Administración pública", *Administración & Desarrollo* 55, n.º 1 (2025): 1-27, <https://doi.org/10.22431/25005227.1110>.
- 64 Martínez Cárdenas, *La crisis sanitaria...*; *El teletrabajo...*

También se recomienda avanzar en el fortalecimiento procesos de gobernanza digital efectiva que combine datos, participación, interoperabilidad y coordinación multinivel territorial e intersectorial en Colombia⁶⁵. Además de la consolidación de ecosistemas de innovación pública que exige el desarrollo de capacidades institucionales, nuevos aprendizajes (diseño, metodologías emergentes, datos abiertos, replicación, evaluación, inteligencia artificial, entre otros), cultura de la innovación y alineación territorial.

Se recomienda que la ESAP continúe en consolidación de su línea de investigación en desarrollo digital e innovación pública, para lo cual debe avanzar de manera prioritaria en el diseño de estrategias y portafolios editoriales, en alianza con otras universidades y revistas nacionales e internacionales, y transformar sus prácticas de proyección social de conocimiento a fin de superar el rezago editorial y lograr un mayor impacto investigativo (publicación en revistas de alto impacto, mejora en índices de citación, participación en congresos y eventos de alto impacto, participación en producciones normativas y de políticas públicas, incrementar el relacionamiento con actores estatales, privados y de la sociedad civil).

Se recomienda continuar fortaleciendo el Laboratorio de Innovación en Administración Pública, ESAPlab y su centro de datos y analítica para la innovación, incentivando las iniciativas que integren prácticas de experimentación e investigación aplicada. También, se debe articular la socialización de resultados en el Congreso Internacional de Innovación en Administración Pública de la

ESAP, así como integrar esta línea a las redes internacionales de innovación pública (Nesta, Ocde, NovaGob, etc.).

Es importante que la ESAP pase de observar, describir y documentar conocimientos, procesos y prácticas de innovación y desarrollo digital en el sector público, a diseñar, avaluar y producir innovaciones públicas sostenibles y escalables que permitan cerrar brechas sector-territoriales. Se debe avanzar además en el desarrollo de instrumentos para la medición de impactos y la medición de capacidades y habilitantes para la innovación y el desarrollo digital, acordes con las realidades sectoriales y territoriales colombianas.

Sumado a todo esto, es urgente que la ESAP avance hacia la transformación de sus programas de formación (pregrados y posgrados) y la creación de nuevos programas, cursos y electivas en desarrollo digital e innovación pública retroalimentados por la investigación en esta área. En este propósito, el nuevo Doctorado en Administración Pública de la ESAP desempeñará un papel estratégico a fin de articular y proyectar la investigación avanzada en esta línea. Dado que no solo consolidaría las capacidades investigativas de la Escuela, sino que además impulsaría la construcción de un pensamiento propio, capaz de responder a los desafíos de la era digital, de la reconfiguración de las inteligencias —natural, colectiva y artificial—, la gobernanza algorítmica y la innovación pública orientada a la creación de valor público en contextos de democratización, justicia social y transformación profunda del Estado colombiano.



Rafael Arturo Amaya, et.al., *El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones*, Bogotá, ESAP, Colección Superior, 2024, Libro

65 Caro Moreno, *La Innovación Territorial...*

Bibliografía

- Álvarez Collazos, Augusto. *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública, 2009. https://www.researchgate.net/publication/303365449_La_historia_del_sistema_de_merito_y_la_aplicacion_de_la_carrera_administrativa_en_colombia
- Álvarez Collazos, Augusto. *Repensando la ESAP: ¿qué ha sido, que es hoy y que debería ser?* Escuela Superior de Administración Pública, 2010.
- Amaya Mejía, Rafael, Yehiny Yulied Guevara Castro, y Jeisson Riveros Gavilanes, eds. *El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones*. Escuela Superior de Administración Pública, 2024. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/53>
- Amorocho, Erika del Pilar. “El discurso como herramienta de análisis en el estudio de las tecnologías”. Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 1997.
- Anzola Lizarazu, Guillermo. “Impacto de los Computadores en las Ciencias Sociales”. *Administración & Desarrollo*, n.º 12 (1973): 52-57.
- Bálcazar, Delio, “Modelo para la medición de capacidades de innovación en el sector público colombiano”, Conferencia presentada en Tercer Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública–Primer Congreso Internacional de Investigación en Economía Pública, 2024
- Caro Moreno, Julio César. “La innovación urbana como factor de desarrollo socioeconómico”. *Revista EAN*, n.º 82 (2017): 161-74. <https://doi.org/10.21158/01208160.n82.2017.1645>
- Caro Moreno, Julio César, “La innovación territorial como perspectiva dinámica de la vida territorial sostenible Colombia 1991-2018”, Conferencia presentada en IV Coloquio de Maestrandos, Doctorandos y Egresados. Investigaciones Geográficas en el EPG, Bogotá, 2018.
- Caro Moreno, Julio César. *La Innovación Territorial como perspectiva dinámica de la Vida Territorial Sostenible*. Editorial UPTC, 2023. <https://doi.org/10.19053/9789586607926.9789586607933>
- Chica Vélez, Sergio Alberto. “Análisis etnográfico de la construcción de artefactos tecnológico administrativos desde sus trayectorias de uso”. Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2000.
- Chica Vélez, Sergio Alberto. “Aproximaciones teóricas generales y estudios específicos en torno a la cultura organizacional en Colombia”. *Polémica*, n.º 10 (2009): 26-43. <https://revistas.esap.edu.co/index.php/polemica/article/view/218>
- Chica Vélez, Sergio Alberto. “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”. *Administración & Desarrollo* 39, n.º 53 (2011): 57-74. <https://doi.org/10.22431/25005227.147>
- Chica Vélez, Sergio Alberto, y Edwin Buenhombre. *Construcción social de tecnologías administrativas en Colombia desde el Departamento Nacional de Planeación, DNP. 2002 – 2012*. Proyecto de Investigación. Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 2012.

- Chica Vélez, Sergio Alberto, y Cristian Andrés Salazar Ortiz. “Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?” *Administración & Desarrollo* 46, n.º 1 (2016): 100-125. <https://doi.org/10.22431/25005227.89>
- Chica Vélez, Sergio Alberto, y Cristian Andrés Salazar Ortiz. “Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público”. *Opera*, n.º 28 (2020): 17-51. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Díaz Malagón, Diego Alejandro. *Ecosistemas de transformación en las organizaciones desde la gestión del cambio, el conocimiento, la innovación y la investigación*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/68>
- Garzón León, Vladimir Alexander. “Transferencia de Políticas Públicas: El caso del tránsito del ISO/IWA 4 de León, Guanajuato en México a Bogotá, Colombia”. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, 2018. <https://repositorio.unal.edu.co/items/f19f1aaf-3a11-4727-b1af-f6d1143d8221>
- Jackson, Mike C. “Más allá de las modas administrativas: el pensamiento sistémico para los administradores”. *Innovar*, n.º 4 (1994): 6-21. <https://www.jstor.org/stable/23740272>
- Jurado-Zambrano, Diego Armando, y Sergio Alberto Chica-Vélez. “Capacidades de innovación en el sector público: una revisión sistemática de literatura”. *Revista CEA* 11, n.º 26 (2025): 1-28. <https://doi.org/10.22430/24223182.3384>
- Loaiza Gallón, Hernando. “Los Sistemas de Información en la Administración Municipal”. *Administración & Desarrollo*, n.º 16 (1975): 107-35.
- Loaiza Gallón, Hernando. *Introducción a la Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública, 1991.
- Loaiza Gallón, Hernando. *Organización y métodos*. Unisur, 1997.
- Loaiza Gallón, Hernando. *Estado, gobierno y gerencia pública*. Universidad Santo Tomás, 2004a.
- Loaiza Gallón, Hernando. *Gobierno y administración municipales*. Escuela Superior de Administración Pública, 2004b.
- Lozano Ayala, Alejandro. “Conceptos básicos y problemas generales sobre las tecnologías administrativas en la administración pública”. *Administración & Desarrollo*, n.º 35 (1998b): 7-27.
- Lozano Ayala, Alejandro. *Estudio sobre los componentes básicos de un Artefacto Tecnológico Administrativo en el sector público. Estudio de caso: Fondos Locales de Desarrollo en el proceso de descentralización de la administración del alcalde Antanas Mokus*. Centro de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1997.
- Lozano Ayala, Alejandro. *Segunda Etapa: “Estudio sobre los componentes básicos de un Artefacto Tecnológico Administrativo en el sector público. Estudio de caso: Fondos Locales de Desarrollo en el proceso de descentralización de la administración del alcalde de Antanas Mokus”*. Centro de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1998a.

- Lozano Ayala, Alejandro Sergio Alberto Chica Vélez, y Edwin Tapia. *Concepción e inserción de artefactos tecnológicos administrativos en el proceso de reforma de la función de estado en Colombia. La reforma educacionista en Colombia 1903 – 1935*. Centro de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1999.
- Martínez Cárdenas, Edgar Enrique, y Harol David Pico García. “La estrategia de gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?” *Administración & Desarrollo* 44, n.º 60 (2014): 94-105. <https://doi.org/10.22431/25005227.86>
- Martínez Cárdenas, Edgar Enrique. *La crisis sanitaria y los desafíos para el teletrabajo en las organizaciones gubernamentales*. Escuela Superior de Administración Pública, 2022. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/19>
- Martínez Cárdenas, Edgar Enrique, Harold David Pico García, y Mario Esteban Ujueta Martín. *El teletrabajo en las administraciones públicas colombianas: las voces de los actores*. Escuela Superior de Administración Pública, 2025. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/63>
- Martínez Cárdenas, Edgar Enrique, y Juan Manuel Ramírez Mora. “Gerencia pública y modernización del Estado”. *Reflexión Política* 9, n.º 17 (2007): 88-102. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/589>
- Mazzucato, Mariana, y Rosie Collington. *El gran engaño. Cómo la industria de la consultoría debilita las empresas, infantiliza a los gobiernos y pervierte la economía*. Taurus, 2024.
- Molina, J. “Marco conceptual para el estudio de objetos técnicos administrativos”. Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 1998.
- Nonaka, Ikujiro, y Hirotaka Takeuchi. *La organización creadora de Conocimiento*. Traducido por Martín Hernández Kocka. Oxford University Press, 1999.
- Ortega Bonfante, Jerson Santiago. “Innovación pública en Colombia: un camino de retos, oportunidades e iniciativas, hacia el cambio gubernamental”. *Asonaap Opina*, 2025.
- Ortegón Bolívar, Jairo Augusto. “La adopción de las TIC con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá D.C. Un caso de éxito”. *Administración & Desarrollo* 45, n.º 1 (2015): 50-70. <https://doi.org/10.22431/25005227.5>
- Ramírez Alujas, Álvaro. “Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital. Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica”. *Administración & Desarrollo* 40, n.º 56 (2012): 51-68. <https://doi.org/10.22431/25005227.342>
- Ramírez, Estella. “Los Computadores Electrónicos, su utilización en la administración”. Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 1966.
- Riveros-Gavilanes, John, Jeisson Riveros-Gavilanes, Rafael Amaya-Mejía, Yulied Guevara-Castro, Luis Miguel Cabrera-Gonzales, y Brenda Liseth Roa-Yaguara. “The triad of digital governance: performance, participation, and digital implementation”. *International Review of Public Administration*, September, (2025): 1-24. <https://doi.org/10.1080/12294659.2025.2546190>

- Soler Barbosa, Yezid. “Metamorfosis de Bogotá, D. C. Gestión pública competitiva e innovadora de una región”. *Administración & Desarrollo* 37, n.º 51 (2009): 21-38. <https://doi.org/10.22431/25005227.349>
- Szulanski, Gabriel. “Exploring Internal Stickiness: Impediments to the Transfer of Best Practice within the Firm”. *Strategic Management Journal* 17, n.º 2 (1996): 27-43. <https://doi.org/10.1002/smj.4250171105>
- Villalobos Camargo, Gabriel, Carlos Andrés Barco Rojas, y David Julián Molina Beltrán. “Aprendizaje basado en juegos para la enseñanza de la probabilidad en la Administración pública”. *Administración & Desarrollo* 55, n.º 1 (2025): 1-27. <https://doi.org/10.22431/25005227.1110>

Autores

Alberto Giraldo Saavedra

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con doctorado en derecho; cuenta además con una especialización y maestría en administración pública. Tiene estudios de maestría en política social y amplia trayectoria en procesos de educación continua en áreas relacionadas con su formación. Reconocido por sus sólidas competencias laborales tanto en el ejercicio de la docencia universitaria como en la función pública. Se ha destacado como asesor, consultor, director y gerente de múltiples proyectos y procesos relacionados con la modernización y reforma de la administración pública, formulación de políticas públicas y procesos de reestructuración administrativa de entidades del Estado, con particular énfasis en la propuesta de nuevas metodologías y el desarrollo de procesos de gestión del talento humano.

Correo electrónico: albegira@esap.edu.co

Andrés Felipe Castillo Ramos

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) e historiador; estudiante de la Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos en la Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Se desempeña, actualmente, como asistente editorial de la Subdirección Nacional de Investigaciones de la ESAP, y como investigador independiente en las áreas de historia política colombiana, siglos XIX y XX, e historia de la administración pública colombiana, siglos XIX y XX.

Correo electrónico: andres.castillo@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0632-0307>

Carlos Hernán Fajardo Toro, PhD

Doctor en informática por la Universidad de Vigo (España), con formación en administración y gestión de cadenas de abastecimiento y logística. Tiene experiencia docente en las áreas cuantitativas, financieras, de operaciones y de sistemas de información. Como investigador, ha trabajado en modelos predictivos adaptativos, sistemas expertos y ciencia de datos, y en la implementación de sistemas de información y digitalización e industria 4.0. Se ha desempeñado como consultor, en Colombia y España, en áreas como el diseño de sistemas de información, el análisis y la redefinición de procesos y el análisis de sistemas. Actualmente, es profesor de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en la territorial del Valle del Cauca.

Correo electrónico: carlosh.fajardo@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4596-9627>

Carlos Moreno-Ospina

Economista y magíster en economía por la Universidad Nacional de Colombia; doctor en ciencias políticas y de la administración y relaciones internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (España). Es profesor de carrera e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en el área de descentralización.

Correo electrónico: carlmore@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3144-4950>

Elsy Luz Barrera

Administradora pública (ESAP), especialista en gerencia de la salud pública por el convenio CES-EAFIT-Colegio Mayor del Rosario; magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos del IAED-SciencesPo-Universidad Externado de Colombia, y doctora en derecho por esta última institución. Cuenta además con estudios de posgrado en desarrollo y relaciones internacionales por parte de FLACSO-CR. Profesora asociada de la ESAP. Directora del grupo de investigación Organizaciones, Gerencias y Políticas Públicas (Redes) e investigadora junior del

Ministerio de Ciencias (2019). Sus temas de interés son: relaciones internacionales, Estado y poder, administración pública y políticas públicas en salud.

Correo electrónico: elsybarr@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7095-6129>

Fernán José Fortich Pacheco

Economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Magíster en ciencias económicas, por la Universidad Nacional de Colombia, y en ciencia política por la Universidad de Salerno, Italia, y por la Universidad Católica de Colombia; cuenta con un DEA (doctorado) en economía aplicada por la Universidad de Alcalá, España, y un doctorado en economía, pobreza y desarrollo de la Universidad de Baja de California, México. Es profesor de carrera e investigador en el núcleo de economía de lo público en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Correo electrónico: fernand.fortich@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3531-286X>

Jenny Elisa López Rodríguez

Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), magíster en gobierno y asuntos públicos (FLACSO) y doctora en estudios políticos y relaciones internacionales por la Universidad Nacional de Colombia. Presidenta de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Profesora investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Universidad Nacional de Colombia e invitada en universidades de la red INPAE. Asesora y consultora en procesos de planeación pública, diseño y evaluación de políticas y programas públicos en las áreas de gobierno y desarrollo regional y municipal para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y entidades nacionales, y en procesos de fortalecimiento institucional de entidades territoriales, y coordinadora de proyectos sociales.

Correo electrónico: jenny.lopez@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8524-2097>

Jorge Iván Marín Taborda

Historiador de la Universidad del Rosario, magíster en desarrollo rural de la Pontificia Universidad Javeriana y doctor en historia de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Actualmente, se desempeña como docente e investigador de historia de la administración pública en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Sus áreas de investigación se especializan en la historia del Nuevo Reino de Granada (siglos XVI a XVIII), la historia de Colombia en los siglos XIX y XX, y la historia social y política de Cundinamarca.

Correo electrónico: ivanmari@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6148-2616>

José Francisco Puello-Socarrás

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en estudios afrolatinoamericanos por FLACSO, Brasil; magíster en administración pública por la Escuela Superior de Administración Pública y estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Profesor asociado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Investigador del Centro de Pensamiento Universitario Apuesta por el Sur y del grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (Redes-OGP).

Correo electrónico: josepuel@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8658-9543>

José Plácido Silva Ruíz

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Administrador de empresas, especialista en teoría y política económica con maestría y doctorado en ciencias económicas por la Universidad Nacional de Colombia; cuenta, además, con una maestría en educación en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Profesor titular de la ESAP e investigador en las áreas de economía pública, política económica y fiscal, descentralización, gestión financiera

pública, proyectos de desarrollo, presupuesto público, bienes y servicios públicos, y administración y gestión pública.

Correo electrónico: josesilv@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7197-3684>

Luis Alberto Galeano Escucha

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) e historiador por la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), magíster en derecho ambiental y políticas públicas por la Universidad Federal do Amapá (UNIFAP), y doctorando en historia en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Actualmente, es docente ocasional de la ESAP. Sus líneas de investigación comprenden: la historia ambiental y del conflicto armado, así como la criminología y la historia del Estado y la administración pública.

Correo electrónico: luis.galeano@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5160-6481>

Luis Eduardo Amador Cabra

Doctor en economía aplicada; cuenta además con un diploma de estudios avanzados en economía aplicada (DEA), magíster en economía aplicada por la Universidad Alcalá de Henares, Madrid, España, especialista en evaluación social de proyectos por la Universidad de los Andes, magíster en economía y economista de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Consultor y asesor de diversas entidades públicas del país, se desempeña actualmente como profesor de carrera en pregrado y posgrado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Correo electrónico: luis.amador@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8813-100X>

Mónica Patricia Fortich Navarro

Abogada de la Universidad de Cartagena. Magíster en literatura hispanoamericana del Seminario Andrés Bello, adscrito al Instituto Caro y Cuervo. Doctora en sociología jurídica e instituciones políticas por la Universidad Externado de Colombia, y en derecho y ciencias sociales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España). Becaria posdoctoral en derecho de la Universidad de los Andes, Colombia. Docente de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en la territorial Bolívar, Córdoba, Sucre y San Andrés Islas.

Correo electrónico: monica.fortich@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2885-8530>

Óscar Leandro González Ruíz

Magíster en filosofía y profesional en filosofía por la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, es docente catedrático en la misma institución. Su trabajo académico se centra en la filosofía contemporánea, teoría crítica, fenomenología, idealismo alemán y filosofía del lenguaje. Ha desarrollado investigaciones en historia social y política de Colombia y en análisis de innovación, tecnología y políticas públicas en el marco de proyectos I+D+i. Sus líneas de investigación articulan ontología, técnica y modernidad, con interés en las relaciones entre pensamiento crítico y transformaciones sociales.

Correo electrónico: seelenstarke@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4475-0028>

Pedro Arturo Rodríguez Tobo

Administrador público egresado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); magíster en ciencias financieras y de sistemas por la Universidad Central. Cuenta además con estudios de especialización en derecho constitucional, psicología organizacional y derecho administrativo. Se ha desempeñado como comisionado y presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil (2014-2017),

y como secretario de Hacienda de Bogotá (2004-2007). Posee experiencia de más de treinta años en consultoría y asesoría en temas de gerencia del talento humano, carrera administrativa, estructuración y ejecución del rediseño institucional y fortalecimiento organizacional.

Correo electrónico: pedrorodrigueztocho@hotmail.com

Raúl Escobar Ochoa

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y abogado de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL); especialista en derecho administrativo y magíster en ecoauditoría y planificación empresarial del medio ambiente. Ha ejercido como secretario general de Corpoamazonia, director del Jardín Botánico José Celestino Mutis y director general del DAMA; secretario general de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNCS). Además, tiene una amplia trayectoria como asesor jurídico y consultor en procesos de rediseño a entidades públicas. Actualmente, se desempeña como docente de cátedra de la ESAP en áreas como políticas públicas, regulación de políticas públicas, derecho administrativo y constitucional, y contratación estatal.

Correo electrónico: raul.escobar@esap.edu.co

Sergio Alberto Chica-Vélez

Doctor en estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (tesis laureada). Magíster en administración pública y administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Profesor de carrera e investigador de la ESAP en la territorial Antioquia, en el área de organizaciones y gestión pública. Líder del Laboratorio de Innovación en Administración Pública (ESAPlab).

Correo electrónico: sergchic@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4276-3105>

Tito Antonio Huertas Porras (†)

Licenciado en filosofía y letras de la Universidad La Gran Colombia; Máster of Arts (Major in Philosophy) de la Saint Louis University, Estados Unidos, con estudios de doctorado en historia sociopolítica latinoamericana de la State University of New York, Estados Unidos. Durante cuatro décadas estuvo vinculado como profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), donde se desempeñó, en diversas ocasiones, como decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, Subdirector de Investigaciones y Subdirector Académico. Sus intereses académicos e investigativos estuvieron relacionados con la historia del pensamiento político, el pensamiento administrativo público y el problema de la *eticidad* o ética en la administración pública.

Yolanda Rodríguez-Rincón

Doctora en estudios políticos, magíster en análisis de problemas políticos contemporáneos y en ciencia política. Filósofa y licenciada en ciencias sociales. Profesora de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con interés en el estudio y crítica del Estado, la teoría política y social, los derechos humanos y los feminismos.

Correo electrónico: yolanda.rodriguez@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4567-4351>

66 años de investigaciones en la ESAP
se convierte en referente histórico de la Escuela
Superior de Administración Pública.
Para su composición se usaron fuentes de la
familia Adobe Gramond Pro.
Su cuidado estuvo a cargo la Subdirección
Nacional de Investigaciones y se terminó
de imprimir en abril del 2026 en los talleres
de Multi-impresos SAS.



66 años de investigaciones en la ESAP constituye una apuesta colectiva por dar a conocer a la comunidad académica, a quienes estudian la ciencia de la administración pública y a la ciudadanía en general, los aportes de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en sus más de seis décadas de vida institucional. Organizado en quince líneas temáticas, se hace un recorrido por la trayectoria académica e institucional de temas “clásicos” de la disciplina, tales como el *pensamiento administrativo público*, las *organizaciones públicas*, la *función pública*, la relación entre *derecho y administración pública*, las *políticas públicas*, la *descentralización territorial* y la *ética en la administración pública*. Asimismo, aborda campos que surgieron como resultado de dinámicas coyunturales específicas, como fue el caso de los *derechos humanos*, el aporte al campo de las *relaciones internacionales*, y los estudios sobre *economía pública*, *finanzas públicas* y *servicios públicos*. Finalmente, incorpora temáticas transversales y emergentes, como los *métodos cuantitativos*, el estudio y aplicación teórica y práctica de la *perspectiva de género*, y los retos y avances en materia de *innovación y desarrollo digital* en la administración pública colombiana. De esta manera, se ofrece a un público diverso un acumulado de experiencias, procesos y dinámicas en los que la ESAP, como protagonista principal, se ha consolidado como referente del desarrollo económico y social del país, eje de construcción y transformación del Estado, y pilar ineludible del saber y la ciencia de la administración pública del país.

ISBN: 978-958-609-201-2

