

Capítulo diecisiete

Tres décadas de avance en el sistema de gestión público en Colombia, un camino hacia la nueva gestión pública





Capítulo diecisiete

Tres décadas de avance en el sistema de gestión pública en Colombia, un camino hacia la nueva gestión pública

*Joaquín Manuel Granados Rodríguez**

Introducción

El presente capítulo tiene como fin dar a conocer el avance del sistema de gestión público en Colombia desde la Constitución de 1991 hasta la actualidad, demostrando el interés de la administración pública del país en estas herramientas que permiten la implementación del paradigma de la nueva gestión pública (NGP). Paradigma que pretende modernizar el Estado, mejorar el desarrollo de las instituciones y fortalecer el aspecto gubernamental, mediante la evaluación de la gestión pública, la gestión de resultados, el uso de tecnologías de la información y el servicio orientado hacia el cliente, permitiendo generar creación del valor público y una gestión por resultados. Así las cosas, se pretende dar respuesta a ¿cuál ha sido el recorrido histórico de la gestión por resultados y de la NGP en Colombia desde la expedición de la Constitución de 1991?

* Magíster en Sistemas Integrados de Gestión, Universidad Internacional de La Rioja, España. Docente Investigador del programa de Administración Pública de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: jgranado@poligran.edu.co



Para dar respuesta a esto, se presentará una breve explicación del origen y desarrollo de la nueva gestión pública, dando a conocer los elementos que esta reforma trajo consigo misma como la reinención del gobierno, el paradigma posburocrático, la creación de valor público, la gestión por procesos y la gestión por resultados. Esta última trae consigo procesos de evaluación de la gestión pública, y por ende la creación de indicadores de desempeño y de esta manera la medición del desempeño organizacional público. Posterior a esto, se realizará una descripción de las normas expedidas en Colombia que evidencian la NGP en el marco de sistemas de gestión implementados en el país. Finalmente, se presentarán las conclusiones del capítulo, las cuales refuerza la idea de que Colombia ha recorrido un camino de más de 30 años implementando modelos de gestión y control que han permitido a las organizaciones públicas mejorar su gestión por resultado y por ende el desempeño organizacional atendiendo los derechos, problemas y necesidades de los ciudadanos mediante resultados que han contribuido a la construcción de valor público, es decir, materializando el propósito de la NGP.

Nueva gestión pública: surgimiento de la gestión por resultados en Latinoamérica

A finales del siglo XX existieron crisis políticas y económicas en casi todo el mundo, debido a los Estados sociales, asistenciales, de bienestar y socialdemócratas que surgían en esta época; también, en vista de la existencia de una necesidad por democratizar los regímenes políticos, autoritarios, prerpublicanos y predemocráticos de diferentes países, cuyo propósito era generar un papel más protagónico a los ciudadanos y la sociedad civil en general. Aunado a esto, existían factores que empeoraban dicha situación: factores económicos relacionados con la ralentización de la productividad, la debilidad recaudatoria, el déficit público, y el proceso de globalización que conllevaba movimientos migratorios y desestructuración del modelo laboral; factores políticos, relacionados con la dificultad de procesar las demandas de los ciudadanos, las cuales eran cada vez más complejas y exigentes, generando un problema de legitimación y apoyo al Estado y el modelo de bienestar existente. Lo anterior, generó como resultado crisis fiscales y administrativas que pasaban la viabilidad del Estado mismo y la capacidad de realizar las funciones sociales básicas de los Estados y Administraciones públicas en general (Aguilar, 2015).

Así, esta crisis de legitimidad de los Estados, debido a la falta de capacidad de las Administraciones públicas para satisfacer las demandas de una sociedad cada vez más informada y exigente (Torres, 2008), que cuestionaba el rol del Estado, permitió prosperar un movimiento de reformas en el sector público, basado en el mercado como modelo



de relación política y administrativa, y el cual se caracteriza por una doctrina gerencial de calidad total y costos de transacción bajos, denominado la nueva gestión pública (NGP), y el cual propone la modernización del Estado, el desarrollo de las instituciones y el fortalecimiento gubernamental mediante la evaluación de la gestión pública, la gestión de resultados, el uso de tecnologías de la información y el servicio orientado hacia el cliente (Bolívar y García, 2014; Culebro, 2008; Ospina, 2001).

Según Chica (2011), la NGP aborda y desarrolla temas como la reinención del gobierno, el paradigma posburocrático, la creación de valor público, la gestión por procesos y la gestión para resultados, los cuales se explican a continuación:

- La reinención del gobierno busca dar paso de una administración pública burocrática a una gerencial orientada a la satisfacción del ciudadano, que da relevancia a los principios de competitividad y eficiencia.
- El paradigma posburocrático propone principios para la cultura organizacional pública, buscando la calidad y la generación de valor, para dar paso a la identificación misional, de servicios, clientes y resultados, más que la especificación de funciones, autoridades y estructuras.
- La creación de valor público es una estrategia orientada a resultados que son demandados por la sociedad en donde el gerente público debe explorar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público; razón por la que la satisfacción ciudadana toma importancia pues mide la creación de valor público.
- La gestión por procesos, que fortalece la operacionalización y las actividades públicas, pues estas hacen parte de procesos, los cuales son medidos a partir de indicadores que permiten medir la gestión de los líderes de proceso, el mismo proceso y el cómo llegan las salidas a los clientes.
- La gestión por resultados, la cual propone un énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos, haciendo énfasis en la superación de problemas socialmente relevantes como el progreso de la pobreza, el crecimiento económico sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida, el incremento de la esperanza de vida, el aumento de los promedios de escolaridad, la disminución del costo de operación gubernamental, mejoramiento de la definición y medición de los resultados y desarrollo por parte de las instancias estatales supranacionales.

Este último tema, la gestión por resultados, plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano y, por tanto, transformar las Administraciones públicas en organizaciones que privilegian la obtención de resultados que satisfagan las



necesidades y demandas de la población sin abandonar el buen uso de los recursos (Makón, 2014). En otras palabras, con la entrada de la NGP se privilegian los conceptos de eficiencia y eficacia de la gestión pública, enfocándose en la producción de bienes y servicios teniendo como centro a la población y al ciudadano.

Hablar de gestión por resultados implica hablar de gestión por objetivos y evaluación de la gestión. Según Sánchez (2003), la gestión por objetivos estimula la eficacia, el consenso, la transparencia y la democracia en los gobiernos, pues articula la planificación estratégica y la operacional, permitiendo a los ciudadanos controlar a sus gobernantes al poder medirlos a partir del resultado esperado en cada entidad. Sin embargo, este resultado debe ser de los logros públicos, incluyendo bienes y servicios entregados a la ciudadanía, y no los medios y recursos usados durante la gestión. Ahora bien, la gestión por resultados trajo consigo la evaluación de la gestión pública y por ende de indicadores de desempeño y el desempeño institucional público; esta evaluación es entendida como una herramienta que provee insumo para la toma de decisiones de las instituciones gubernamentales que conlleva a la mejora continua (Bonney y Armijo, 2005). Esta evaluación se considera un proceso que consolida información y permite verificar el cumplimiento de las políticas públicas y de la gestión en general, volviéndose un elemento significativo al detectar falencias, estructurar alternativas y entregar información para implementar acciones organizacionales, presupuestarias, políticas y estratégicas.

Hablar de evaluación implica hablar de seguimiento, pues son procesos complementarios ya que este último permite establecer si el plan de trabajo y los objetivos intermedios se están cumpliendo; y la evaluación determina si se han logrado los procesos, productos y resultados finales e identifica los factores que intervienen. En consecuencia, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), la evaluación necesita la información generada por el seguimiento, para emitir un juicio sobre el valor generado, y las variables que intervienen en dicho resultado. En conclusión, la evaluación de la gestión pública es un instrumento de planeación que mide y promueve la calidad y la mayor efectividad de la gestión del sector público, complementándose con el seguimiento, y que determina el grado de eficiencia y eficacia de la administración al generar información sobre el cumplimiento de metas y objetivos, brindando elementos para la toma de decisiones sobre la planeación y asignación de recursos (CONPES 2688, 1994).

En Latinoamérica, la implementación de la gestión por resultados inició con el desarrollo de sistemas de evaluaciones que llevaron a los gobiernos hacia la eficiencia de los recursos y de la prestación de servicios: en Chile, México, Perú y Uruguay fueron sistemas de resultados basados en el sistema presupuestario; en Colombia y Costa Rica fueron sistemas basados en el sistema de planificación y análisis de cumplimiento de políticas (Makón, 2014). De esta forma, y como lo afirma Montecinos (2012), los países de Latinoamérica transitaron de un modelo de gestión burocrático-tradicional a uno



basado en resultados, trayendo consigo la “reinvención del gobierno” y mejora del desempeño de las organizaciones públicas.

De esta manera, con la entrada del modelo de gestión por resultados la evaluación organizacional fue protagónica en los últimos años en las entidades públicas, y en consecuencia trajo consigo indicadores de desempeño, los cuales son herramientas o instrumentos cuantitativos y cualitativos que permiten monitorear los objetivos propuestos dentro del proceso de planeación de las organizaciones (Heredia, 2013) y permite verificar en qué medida ha alcanzado los propósitos las entidades, con el fin de mejorar la gestión pública y no aplicar sanciones. Un ejemplo claro de estos indicadores son los de efectividad y eficiencia que, aunque miden el cumplimiento de metas y el uso adecuado de recursos, no son suficientes para determinar la continuidad de las organizaciones, pues dejan de lado elementos fundamentales como la capacidad financiera y el interés de maximizar la satisfacción de clientes, del personal, de la sociedad y de los accionistas de la organización (Münch, 2014). Por esta razón, se han creado indicadores para medir la percepción de los grupos de valor (*stakeholder*) de las organizaciones y la capacidad financiera a largo y corto plazo, pues con estos se podría asegurar la supervivencia de cualquier organización, y aunque estos indicadores son los más representativos para medir el desempeño de cualquier tipo de organización, no son los únicos.

Tal como lo mencionan Bonnefoy y Armijo (2005), el uso de indicadores de desempeño está relacionado directamente con la evaluación de los resultados, pero aunque se tiene una definición propia de desempeño por la Real Academia Española, entendiéndola como “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”, para el ámbito de la gestión pública se necesita un concepto más amplio, y es por eso que se asoció al desempeño público la eficiencia, eficacia, desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de servicios. En síntesis, se entiende por desempeño público “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia de los servicios y programas públicos” (p. 21). Por ende, indicador de desempeño es la medición de las actuaciones públicas en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía (Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 25), es decir, es una medición que pretende responder posterior a la intervención de la gestión pública en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio y cuán aceptable ha sido el desempeño de la entidad. De esta manera, con la medición o indicadores de desempeño, específicamente con las respuestas a los interrogantes mencionados, se tiene como objetivo mejorar el curso de acción y la mejora de la gestión pública a partir de la toma de decisiones.

De esta forma, se puede observar que la crisis de legitimidad de los Estados, generada por la falta de capacidad de las Administraciones públicas para satisfacer las demandas de la sociedad (Torres, 2008), dio origen a las reformas de la NGP, las



cuales se asientan en la modernización y fortalecimiento del Estado desde una doctrina gerencial de calidad, la evaluación de la gestión pública, la gestión por resultados, el uso de las TIC, y el servicio orientado hacia el cliente. Adicional a esto, la NGP está enmarcada en una reinención del gobierno orientada a la satisfacción del ciudadano; un paradigma posburocrático que se orienta en la calidad; una generación del valor que da importancia a la misionalidad de las entidades públicas, a los servicios prestados y los resultados en general; una creación de valor público que orienta a las organizaciones a generar resultados sobre las necesidades y problemáticas de la sociedad; una gestión por procesos como estrategia para fortalecer a la operacionalización de las actividades públicas a partir de la medición de los procesos por medio de indicadores; y, finalmente, una gestión por resultado que busca poner al Estado al servicio del ciudadano mediante la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población sin que se abandone el buen uso de los recursos.

La gestión por resultados implica la gestión por objetivos la cual pretende estimular la eficacia, consensos, transparencia y democracia de los gobiernos, además permite a los ciudadanos controlar a los gobernantes (Sánchez, 2003). En este sentido, la gestión por resultados trajo consigo la evaluación de la gestión pública como proceso que busca consolidar información y verificar el cumplimiento de la gestión en general; lo anterior, mediante indicadores de desempeño los cuales verifican en qué medida se ha alcanzado los propósitos establecidos y los que permiten conocer el desempeño de las organizaciones públicas, entendido como la medición realizada posterior a la intervención de la gestión pública en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía, y lo cual permite tomar decisiones para implementar acciones de mejora de la gestión pública en general.

La materialización de la gestión por resultados en Colombia

Colombia, con la entrada del paradigma de la NGP y su objetivo de mejorar la gestión en general, se propuso recuperar la capacidad de gestión del Estado mediante la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, la incorporación de esquemas de administración de los recursos de forma eficiente y el logro de flexibilidad para garantizar gobiernos ágiles. Lo anterior, fue un hecho con la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual establece como principio de la función administrativa la transparencia, la publicidad de la gestión pública, la promoción de la participación ciudadana, el control interno, la vigilancia sobre la gestión pública y la evaluación de gestión y resultados (Quintanilla, 2017).

Sin embargo, este fue el inicio de la implementación de la NGP y la gestión por resultados en el país, pues desde ese momento a la fecha han surgido diferentes linea-



mientos que han evidenciado el interés de la administración pública en mejorar su gestión e interesarse más en sistemas que promuevan la mejora continua, la satisfacción de los grupos de valor, la evaluación de la gestión y el uso eficiente de los recursos. En este apartado se pretende dar a conocer dichos lineamientos y normatividad asociada que muestren la evolución de Colombia hacia un Estado eficiente y gobiernos ágiles.

Como se nombró anteriormente, el primer paso hacia la NGP, específicamente hacia la reinención del gobierno y una gestión pública eficiente, fue mediante la Constitución Política de 1991, en donde se establecieron los principios de la función administrativa del Estado colombiano bajo una mirada de eficiencia y efectividad, el cumplimiento de las funciones del Estado y se enmarcó el concepto de control interno como un garante del cumplimiento. Esto específicamente al definir:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Constitución Política de 1991, art. 209)

Así mismo, la carta magna evidenció el interés por establecer un sistema de evaluación público sobre la gestión y los recursos económicos, al definir que:

La entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine. (art. 343)

Posterior a esto, y con el fin de desplegar los artículos mencionados de la norma más importante a nivel nacional, Colombia se aproxima a la gestión por resultados, y la evaluación de la gestión al expedir la Ley 87 de 1993, la cual genera los lineamientos para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Específicamente en su artículo primero define el Sistema de Control Interno (SCI) como:

El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la adminis-



tración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (art. 1)

Adicional a esto, esta norma define la estructura para realizar la evaluación de la gestión pública al establecer que el ejercicio de control interno debe implementarse por cada uno de los cargos o servidores que existen en la entidad y en particular aquellos que tienen un mando o liderazgo, y el cual debe basarse en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. Frente a los objetivos del sistema se precisó que este debe proteger los recursos de las organizaciones, garantizar la efectividad y economía de las operaciones y funciones de estas, orientar las acciones al cumplimiento de los objetivos institucionales, garantizar una correcta evaluación, asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y definir medidas de prevención de riesgos y logro de objetivos bajo procesos de planeación y ejecución. Ahora bien, esta misma norma concretó a la Unidad de Control Interno como la encargada de evaluar de forma independiente este sistema y proponer recomendaciones para mejorarlo y que todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de tal forma que permita la generación de informes.

Así, esta norma tiene un aporte representativo en el paradigma posburocrático y la gestión de procesos, pues permite por un lado definir y aterrizar la misionalidad de las organizaciones, orientar una cultura de calidad, servicio y generación de valor, y por otro lado, permite orientar la operacionalización de las actividades al definir que las organizaciones deben establecer objetivos y metas, formular planes operativos, políticas, procedimientos, sistemas para la ejecución de los planes, definir los niveles de autoridad y responsabilidad, además de las normas que protejan y permitan el uso racional de los recursos administrar el personal conforme a un sistema de méritos y sanciones, aplicar recomendaciones de evaluaciones, establecer sistemas de información que faciliten la gestión del control, organizar métodos confiables para la evaluación, establecer programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y personal, además de simplificar y actualizar normas y procedimientos.

La segunda norma que permite desarrollar lo expedido por la carta magna es la Ley 152 de 1994, la cual permitió definir la entidad que generaría los lineamientos para evaluar la gestión y medir los resultados de las entidades públicas, de la siguiente forma:

Corresponde al Departamento Nacional de Planeación (DNP), en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y



señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. (art. 29)

Además, establece como objeto de medición de la gestión los planes de acción de cada organización, pues esta norma definió que las organizaciones públicas deben elaborar planes cuatrienales y planes de acción anuales, los cuales serán objetos de evaluación de resultados, y de los cuales se realizarían informes como insumo para diseñar el plan de inversiones de la vigencia posterior. En otras palabras, con estas acciones Colombia avanza en la gestión por procesos al facilitar la operación de actividades y permitir dar lineamientos de medición.

Otra norma que nos acerca a la mejora de la gestión pública y pretende fortalecer la capacidad administrativa, el cumplimiento normativo y habla por primera vez del desempeño institucional, es la Ley 489 de 1998, la cual en su capítulo IV establece el Sistema de Desarrollo Administrativo (SDA) definiéndolo como:

Conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional. (art. 15)

De esta forma, se implementa en las organizaciones públicas un sistema que ayudaría a la reinención del gobierno en tanto su propósito era fortalecer la capacidad institucional y gerenciar las Administraciones públicas desde la competitividad. Así mismo, se definió en el marco del SDA dos elementos, las Políticas de Desarrollo Administrativo (PDA) y el Plan Nacional de Formación y Capacitación (PNFC), las cuales materializarían del paradigma posburocrático y gestión de procesos pues buscan la calidad y la generación de valor al diagnosticar las organizaciones y generar programas de mejora continua en estas y promover estrategias de descentralización administrativa en el marco de la participación ciudadana y la coordinación territorial, mejorar la atención a los usuarios, y resolución oportuna y efectivas de las quejas y reclamos; a la vez, estas plasman la creación de valor público, la reinención del gobierno y la gestión por resultados al interesarse en mejorar la calidad de bienes y servicios, buscar la racionalización de trámites, suprimir dependencias, y la medición de productividad, imple-



mentación de indicadores de eficiencia y eficacia, además de fortalecer los sistemas de información de la gestión pública y diseñar mecanismos que fortalezcan la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Finalmente, con el propósito de garantizar el seguimiento de la ejecución de las políticas y el cumplimiento a dichos objetivos, esta ley creó el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo (CSDA), el cual tenía una presencia a nivel nacional y territorial y le dio la potestad al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para elaborar el informe anual de ejecución y resultado de estas políticas.

Continuando con la exposición de normas, cinco años después el Congreso de la República crea el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) de la rama ejecutiva del poder público mediante la Ley 872 del 2003, como herramienta que se enfocaría en concretar la creación del valor público y la gestión por resultados, pues muestra interés en los grupos de valor en satisfacer sus necesidades y solucionar sus problemáticas, en tanto este sistema es definido como:

Una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente (Ley 872 de 2003, art. 1).

Esta norma concretó los mínimos requisitos para cumplir con el SGC, en tanto este debía ser implementado obligatoriamente en las entidades de la rama ejecutiva a nivel central y descentralizado, las cuales debían identificar sus usuarios o beneficios del servicio, obtener sus necesidades, identificar y priorizar los procesos estratégicos y críticos para prestar un servicio de calidad, asegurar procesos eficaces, establecer puntos de control sobre los riesgos de mayor ocurrencia o que generen un mayor impacto, documentar, describir y ejercitar los procesos, y finalmente realizar seguimiento, análisis y medición de los procesos. Con lo anterior, se observa que este sistema tenía el objetivo de detectar y corregir desviaciones, controlar procesos, suprimir duplicidad de funciones y dar respuesta a las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y demandas, de tal forma que podría facilitar el control político ciudadano al poder estos últimos acceder a esta información.

La Ley 872 de 2003 estableció el propósito de expedir una norma técnica de calidad en la gestión pública que tuviera en cuenta las normas técnicas internacionales existentes; lo cual se cumplió en el 2004 con la expedición del Decreto 4110 la cual adoptó la “Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública” o NTCGP 1000:2004. En



esta se determinan las generalidades y requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad y obliga a las organizaciones públicas a implementar un modelo basado en procesos bajo el ciclo “Planificar – Hacer – Verificar – Actuar” o PHVA, exigiendo a las organizaciones públicas a comprender y cumplir los requisitos normativos y las necesidades de sus grupos de valor, considerar los procesos que aportan valor, obtener resultados de desempeño y eficacia de los procesos y, finalmente, establecer una mejora continua.

Así, las organizaciones públicas para dar cumplimiento a los requisitos de esta norma deberían: identificar procesos que permitan el cumplimiento de la misionalidad de la entidad, determinar interacción de los procesos, determinar métodos para asegurar que los procesos sean eficaces y eficientes, asegurar la disponibilidad de recursos e información para implementar los procesos, realizar seguimiento y medición de estos, implementar acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua, además de identificar riesgos, documentar política, manual, procedimientos y registros que evidencien la gestión de la calidad, controlar los documentos y registros, los primeros actualizándolos constantemente e identificando cambios, sobre los segundos velando por evidenciar los requisitos de la norma y la operación del sistema.

También, se establece la responsabilidad de la dirección en la implementación y despliegue del SGC, en tanto deben tomar decisiones para asegurar su efectividad y mejorar los productos y servicios ofrecidos a partir de revisiones del sistema que incluya un análisis del estado actual de la gestión pública teniendo en cuenta auditorías, retroalimentación de los grupos de valor, desempeño de los procesos, estado de las acciones correctivas y preventivas, seguimiento a revisiones previas, cambios que afectan la organización y estado de los riesgos de la entidad. En este orden de ideas, otro aspecto fundamental concretado por esta norma fue el enfoque hacia el cliente, en tanto el deber de determinar los requisitos de los clientes y requisitos legales que permitan la realización de bienes, productos y servicios demandados, y en el cual se debe implementar estrategias de comunicación asertiva, donde los ciudadanos puedan conocer los bienes y servicios ofertados además de la gestión pública en general pudiendo retroalimentarla mediante quejas, reclamos y sugerencias, y participando en el todo ciclo de la gestión.

Así mismo, la NTCGP le da importancia a los productos y servicios generados por las organizaciones, en tanto deben establecer procesos de diseño, desarrollo, revisión, verificación y validación de estos, velando porque estén bajo condiciones controladas, con información disponible sobre su ciclo, en donde se usen dispositivos de seguimiento, y donde se realice medición y control de los riesgos. En conclusión, este lineamiento resalta el proceso de medición y mejora del sistema, obligando a las organizaciones a planificar procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora del SGC en general,



prestando particular atención a los bienes y servicios producidos por la entidad, teniendo en cuenta la satisfacción del cliente, procesos de auditoría interna, conformidad de los requisitos de productos, servicios, procesos y proveedores de las entidades, control de los productos no conformes y datos de evaluación de la gestión, de los cuales se deben establecer acciones de mejora que incluyan acciones correctivas y preventivas.

En el 2005 se expide el Decreto 1599 de 2005, el cual establece las generalidades para establecer, documentar, implementar y mantener el SCI en las entidades públicas definido por la Ley 87 de 1993. Esto a partir del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), entendido como ese conjunto de elementos, políticas, directrices y lineamientos que proporcionan una estructura para el control de la estrategia, gestión y evaluación en las entidades del Estado, y cuyo propósito es orientar a las organizaciones públicas colombianas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado, mejorando el desempeño institucional a través del fortalecimiento del control y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las oficinas de Control Interno, unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces.

Este modelo tiene un enfoque basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar de manera eficaz actividades de control y se enmarca en tres principios: autocontrol, entendido como la capacidad de los servidores para controlar su trabajo y detectar desviaciones y efectuar correcciones para cumplir los resultados de sus funciones y de los procesos que hacen parte; autoregulación, visto como la capacidad institucional para aplicar al interior de las organizaciones públicas procedimientos que permitan la implementación del SCI bajo los principios de integridad, eficiencia y transparencia; y, finalmente, autogestión, entendida como la capacidad institucional para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar la función administrativa asignada por la normatividad (Decreto 1599 de 2005).





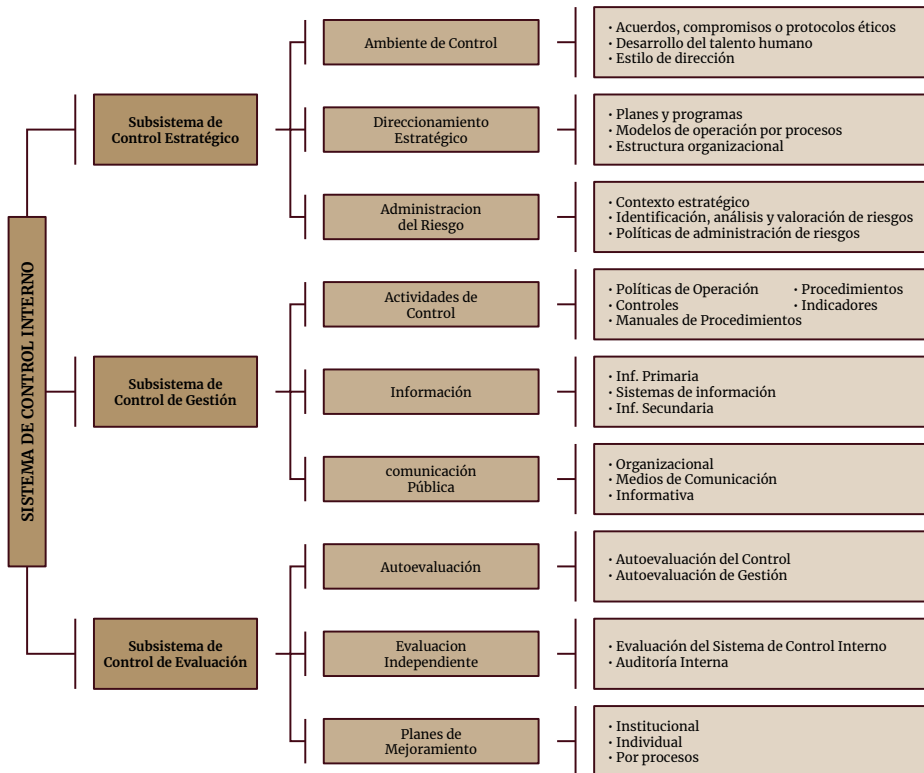
En este sentido, este decreto estableció la forma de operacionalizar la prevención, control, evaluación y de mejoramiento continuo de las entidades públicas mediante la definición de los objetivos del SCI, los cuales son:

- Controlar el cumplimiento de la función administrativa, lo cual incluye establecer acciones que garanticen el cumplimiento de las funciones y del marco legal aplicable, determinar el marco legal aplicable dando cumplimiento al principio de autorregulación, y diseñar los procedimientos que permitan la verificación y evaluación del marco legal.
- Controlar el direccionamiento estratégico, mediante la creación de conciencia dentro de la organización sobre la importancia del control y aplicación de los principios del MECI, estableciendo procedimientos que permitan el diseño y desarrollo organizacional según sus características propias, y diseñando procedimientos que permitan cumplir la misionalidad y proteja los recursos bajo su custodia de la organización a partir de la administración adecuada de los riesgos.
- Controlar la ejecución o la gestión de operaciones de las entidades, implementado procedimientos de prevención, detección y corrección, que velen por desarrollo de las actividades institucionales bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía. También garantizando porque todos los esfuerzos, incluyendo actividades y recursos, estén dirigidos al cumplimiento de su misionalidad. Finalmente, estableciendo procedimientos que permitan la generación y registro de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones y procedimientos que permitan una comunicación interna y externa efectiva que dé a conocer información que genere la entidad de manera transparente, oportuna y veraz.
- Controlar la evaluación mediante procedimientos u otros mecanismos de evaluación que garanticen el seguimiento de la gestión pública en tiempo real, permitiendo generar acciones oportunas de corrección y de mejoramiento. A la vez, estableciendo procedimiento de verificación y evaluación del control interno, que garantice evaluación independiente de las oficinas de Control Interno, propiciando el mejoramiento continuo del control y de la gestión de la entidad.
- Controlar la información, garantizando procedimientos que generen información veraz y oportuna, y la cual se deba suministrar según la normatividad vigente, garantizando la publicidad de información al interior de la entidad y la rendición de cuentas públicas.



De esta manera, se creó una estructura de control interno basado en tres subsistemas, cada uno de estos con componentes y elementos de control que deben aplicar todas las organizaciones para dar cumplimiento al SCI y sus objetivos anteriormente descritos. En otras palabras, se creó una estructura para garantizar la gestión por resultados y la evaluación de la gestión, además de fortalecer el desempeño institucional público.

Figura 1. Estructura del control interno



Fuente: Roncancio (2018).

En el 2012 se expide el Decreto 2482 de 2012, el cual adopta por primera vez el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como instrumento de articulación y reporte de la planeación, el cual comprendía: los referentes para la construcción de planes, metas; las políticas de desarrollo administrativo, las cuales son lineamientos para orientar a la organización a mejorar su gestión, cumplir las metas del gobierno, simplificar procesos y procedimientos, aprovechar el talento humano y usar eficientemente los recursos de la organización; la metodología que facilita la implementación



de las políticas e iniciativas gubernamentales que estén orientadas a fortalecer el desempeño institucional, cumplir metas institucionales y gubernamentales que mejoren la prestación de servicio del ciudadano; las instancias para liderar, coordinar y facilitar la implementación del modelo a nivel sectorial e institucional; y la herramienta para reportar el avance de la gestión que permite monitorear, evaluar y controlar los resultados de las organizaciones.

Dentro de esta directriz se incluyeron cinco PDA y se definieron dos instancias de la rama ejecutiva responsables de liderar, facilitar la implementación y realizar seguimiento al MIPG, estas eran el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo a nivel nacional y a nivel institucional el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo.

Figura 2. Políticas de desarrollo administrativo



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, dos años después de la reglamentación del MIPG se expidió la Ley 1753 de 2015 en la cual el Gobierno nacional se comprometió a integrar los Sistemas de Gestión, incluyendo el de Calidad y el de Desarrollo Administrativo, y articulando el Sistema de Control Interno. Lo anterior, implicaba que la normatividad que reglamentaba dichos sistemas perdería vigencia una vez el gobierno reglamentara el modelo. Y esto sucedió con el Decreto 1083, el cual desarrolló el Sistema de Gestión Pública (SGP) e integraba los sistemas mencionados anteriormente, y plasmaba una administración pública que apuesta ya no solo a establecer una estructura administrativa que cumpla las funciones del Estado, sino a mejorar el desempeño institucional, a la obtención de resultados, y al cumplimiento de la normatividad vigente. Lo anterior, se puede observar con la definición del SGP entendido como:

El conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad. (Decreto 1083 de 2015, art 2.2).

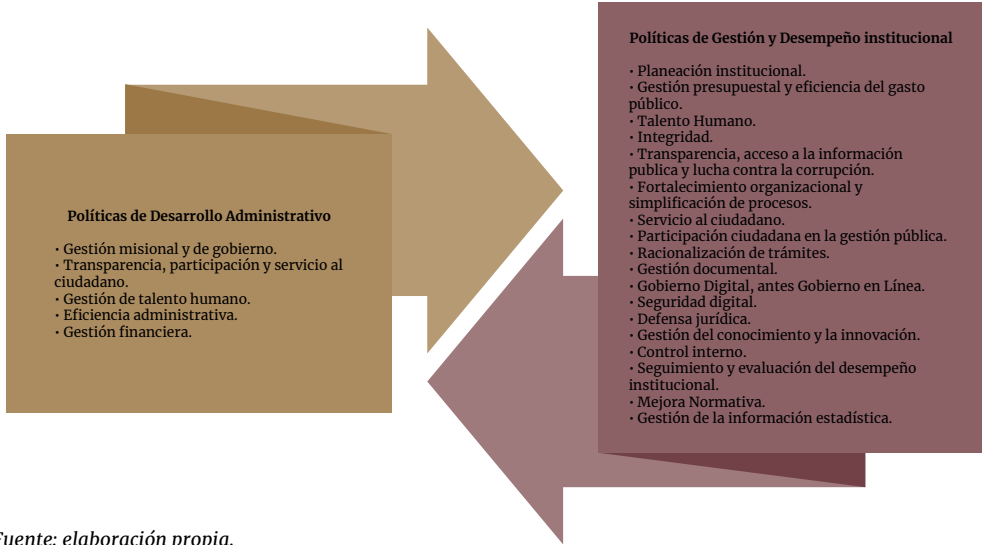


Esta apuesta hacia la mejora de desempeño de las organizaciones públicas se evidencia al reemplazar las instancias creadas anteriormente y crear otras que se orientan a este fin, como por ejemplo la creación del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, el cual es presidido por el DAFP y conformado por 11 entidades entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Agencias que responden a cada una de las políticas de desarrollo institucional, y quienes estarían a cargo de coordinar y gestionar las actividades para el funcionamiento del sistema; proponer políticas, normas, herramientas, métodos y procedimientos; definir los criterios de evaluación y seguimiento; adoptar criterios diferenciales de la operación de políticas de gestión y desempeño y proponer estrategias de articulación; presentar resultados de la evaluación de la gestión y el desempeño institucional, incluyendo recomendaciones y acciones de mejora, además de estrategias para mejorar la operación del modelo.

Otro ejemplo del interés gubernamental hacia el desempeño público es el reemplazo de las PDA por las ahora denominadas Políticas de Gestión y Desempeño Institucional (PGDI), las cuales pasan de ser 5 a ser 18. También se transformó los Comités de Desarrollo Administrativos (CDA) por los comités que permitirán el despliegue del modelo, los cuales se denominarían: Comité Sectorial de Gestión y Desempeño, para entidades adscritas y vinculadas de cada uno de los sectores administrativos de la rama ejecutiva, los Comités Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión y Desempeño, para hacer seguimiento al modelo a nivel territorial, y los Comités Institucionales de Gestión y Desempeño, para cada organización pública. Estos comités tienen como función dirigir la planeación y articulación de las entidades en la implementación, operación, seguimiento y evaluación del modelo, articular esfuerzos institucionales, recursos y metodologías, definir estrategias para asegurar la implementación del modelo, presentar informes y las demás que tengan relación con la implementación, desarrollo y evaluación del modelo.



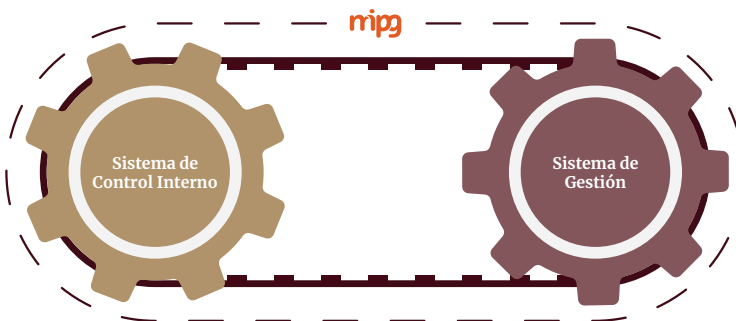
Figura 3. Políticas de Desarrollo Administrativo vs. Políticas de Gestión y Desempeño Institucional



Fuente: elaboración propia.

A la vez, esta norma establece la articulación del Sistema de Gestión Público (SGP) con el SCI a través de los mecanismos de control y verificación que permiten el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados de las entidades, entendido el control interno como transversal a la gestión y desempeño de las entidades. Así las cosas, la actuación del MECI se realizará mediante el manual operativo del MIPG, y la medición de estos dos sistemas sería realizado mediante la herramienta de medición del modelo, es decir, a partir del Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión (FURAG).

Figura 4. Articulación del Sistema de Gestión Público y el Sistema de Control Interno



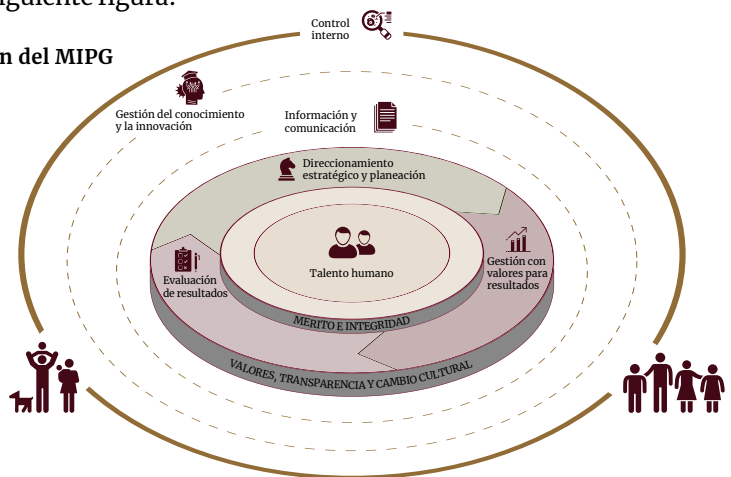
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2017).



Ahora bien, este modelo es el implementado hoy en las entidades públicas colombianas, por tal razón las siguientes líneas se centrarán en describirlo. Lo primero que se debe mencionar es que el MIPG es un modelo que busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos por medio de la generación del valor público y la gestión para resultados, es decir, se deben generar acciones por parte de las entidades públicas que apunten a cumplir las demandas y necesidades de la sociedad en general. De esta manera, el valor público es traducido por la cadena de valor que tienen todas las entidades públicas, en otras palabras, es el conjunto de insumos (financieros, humanos, materiales), procesos (actividades que transforman los insumos en productos), productos (bienes y servicios que dan respuestas a necesidades o demandas), resultados (cambios o consecuencias al recibir los bienes y servicios) e impacto (cambio en las condiciones de la población objetivo).

Para llegar a ese valor público definido anteriormente, el Decreto 1499 de 2017 establece los objetivos del MIPG, los cuales permiten entender el interés del gobierno por fortalecer el capital humano, agilizar la operación, promover el control, la evaluación, la toma de decisiones y la mejora continua, promover la participación ciudadana y la coordinación entre entidades, en otras palabras, el interés en fortalecer los elementos de cada uno de los sistemas creados en años pasados, trabajando de manera articulada para la generación de resultados. Dicha articulación está enmarcada en la integridad, legalidad y cambio cultural, mediante la aplicación de los principios de transparencia y confianza, orientación a resultados, articulación interinstitucional, excelencia y calidad, aprendizaje e innovación, y toma de decisiones basada en evidencia. En consecuencia, para cumplir los objetivos del modelo, el DAFP creó una estrategia de operación que deben implementar las organizaciones, que se basa en 7 dimensiones y 18 políticas de gestión y desempeño institucional (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018). La estrategia de operación se presenta en la siguiente figura:

Figura 5. Estrategia de operación del MIPG



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2019).



Una vez puesto en marcha el MIPG desde el 2017, el DAFP con el fin de garantizar su implementación y mejora continua, creó una metodología de medición del desempeño de las entidades públicas en el marco del modelo denominado Formulario Único de Reporte y Avance a la Gestión (FURAG) (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018). Este instrumento recolecta y captura la información para realizar monitoreo y evaluación a los avances o el desempeño sectorial e institucional en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo de la vigencia anterior del MIPG de cada una de las entidades. A partir de esta captura se realiza un proceso de análisis generando el Índice de Desempeño Institucional (IDI) de cada organización, y por cada política de desempeño institucional, con el fin de tomar decisiones y ajustar las políticas de gestión y desempeño según sus resultados, en otras palabras, con la implementación de esta metodología de medición se evalúa el cumplimiento de los objetivos del MIPG, sus avances y mejoras, permitiendo entender el compromiso constante del gobierno con la evaluación de la gestión, la gestión por resultados y la mejora continua de lo público.

Conclusión: Colombia comprometida con la NGP mediante modelos de gestión

Se puede concluir que Colombia ha establecido un esquema de modelos de gestión cuyo propósito ha sido recuperar la legitimidad de la ciudadanía, mediante la entrega de bienes y productos que den respuesta a las necesidades y problemáticas de la ciudadanía. Los mismos que una vez han sido creados e implementados, pasaron a integrarse en un único modelo el cual aúna esfuerzos para la generación de resultados. De esta forma, Colombia una vez creada e implementada su estrategia de adopción de la NGP, en especial de la gestión por resultados y la evaluación de la gestión mediante estos sistemas de gestión, pone en práctica la mejora, creando herramientas para fortalecer la gestión pública. Esto se evidencia con un gobierno, el cual una vez creada la estructura del MIPG e implementado, orienta su interés en medir el desempeño institucional y generar recomendaciones para continuar fortaleciendo el modelo, y de esta forma dar respuesta de manera eficiente a los derechos, problemas y necesidades de los ciudadanos, creando valor público, en otras palabras, plasmando el propósito de la NGP.

Con lo anterior, Colombia ha recorrido un camino de más de 30 años, desde la Constitución de 1991 hasta la implementación de la nueva versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el 2017, implementando modelos de gestión y control que permite a las organizaciones públicas a mejorar su desempeño organizacional atendiendo los derechos, problemas y necesidades de los ciudadanos mediante resultados que contribuyan a la construcción de valor público. Esto, por medio de procesos de



gestión que han permitido administrar recursos, gestionar el talento humano, gestionar el conocimiento, planear, ejecutar y contratar la gestión pública en general, además de controlar los riesgos y procesos que promuevan la evaluación, rendición de cuentas y el suministro de información, demostrando de esta forma que la evaluación de la gestión pública fortalece la gestión orientada a resultados.

Anexo 1. Normograma sobre lineamientos de la implementación de sistemas de gestión en Colombia a partir de la Constitución de 1991

Lineamiento	Epígrafe	Temática general
Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.	Definió la normatividad básica y estableció los principios generales para el ejercicio del control interno en las entidades del Estado.
Ley 152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.	Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. Para lo anterior se aplicarán los principios de eficiencia, de eficacia y responsabilidad.
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Creó el Sistema de Desarrollo Administrativo como un conjunto de elementos de carácter administrativo para la gestión y manejo de recursos humanos, técnicos, material, físico y financiero orientado a fortalecer la capacidad administrativa y de desempeño institucional.
Ley 872 de 2003	Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la rama ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios.	Se crea el Sistema de Gestión de Calidad en la rama ejecutiva del poder público, cuyo objetivo es que las entidades dirijan y evalúen su desempeño en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de servicios. En el artículo 3 de la ley se enuncia que el Sistema de Gestión de Calidad es complementario al Sistema de Control Interno y que puede integrarse en cada uno de sus componentes.



30 años de la Constitución de 1991: avances y desafíos en la construcción de nación

Decreto 4110 de 2004	Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.	Se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 versión 2004 en la cual se definen las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar e implementar y mantener el Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades del Estado.
Decreto 1599 de 2005	Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano.	Se adopta el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como un documento técnico que presenta la estructura única con principios y elementos estandarizados para facilitarle a las entidades públicas el establecimiento de los sistemas de control interno.
Decreto 4485 de 2009	Por medio de cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.	Se actualiza la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 versión 2009, en la cual plantea que los sistemas de gestión y sistemas de control interno son dos herramientas para contribuir al fortalecimiento de la operación de las organizaciones que los usan (numeral 1.3.1).
Decreto 2482 de 2012	Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.	Se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión. Este decreto adopta la primera versión del MIPG, como un instrumento que articula las políticas nacionales para la planeación, la gestión y el reporte del desempeño de las entidades públicas.
Ley 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.	A través de esta ley, se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, el cual en su artículo 133 integró los Sistemas de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Gestión de Calidad en un solo sistema de gestión, el cual debe articularse con el Sistema de Control Interno.
Decreto 1083 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.	Mediante este decreto, en sus títulos 22 y 23, se establece el Sistema de Gestión, que integra el Sistema de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad y su articulación con el Sistema de Control Interno mediante el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).
Decreto 1499 de 2017	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.	Se actualiza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) estableciendo una nueva definición del concepto de Sistema de Gestión en donde se propone a MIPG como un sistema de gestión global y suficiente. Esta norma deroga la Ley 872 de 2003 y quita continuidad a la norma NTCGP 1000.





Referencias

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bolívar, J. y García, G. (2014). Modelos de gestión pública. En *Fundamentos de gestión pública* (pp. 345-389). Alfaomega.
- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 58 -67.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. CEPAL.
- Constitución Política de Colombia (1991). Editorial Legis.
- Culebro, J. (2008). Atomización del Estado y nuevas formas de control. La introducción de los convenios de desempeño en organizaciones públicas. *Gestión y Política Pública*, 17(1), 35-70.
- Decreto 4110 de 2004. (2004, 9 de diciembre). *Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública*. Presidencia de la República. Diario oficial N.º 45761.
- Decreto 1599 de 2005. (2004, 10 de mayo). *Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano*. Presidencia de la República. Diario oficial N.º 45920.
- Decreto 2482 de 2012. (2012, 3 de diciembre). *Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión*. Presidencia de la República. Diario oficial N.º 48634.
- Decreto 1083 de 2015. (2015, 26 de mayo). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. Presidencia de la República. Diario oficial N.º 49523.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2017). *Micrositio MIPG*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2019). *Departamento Administrativo de la Función Pública*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). *Metodología de medición del desempeño de entidades públicas*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). *Manual operativo sistema de gestión*. DAFP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Documento CONPES 2688*. DNP.



- Heredia, N. (2013). *Gerencia de compras*. ECOE.
- Ley 87 de 1993 (1993, 29 de noviembre). *Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41120.
- Ley 152 de 1994. (1994, 15 de julio). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41450.
- Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 44464.
- Ley 872 de 2003. (2003, 30 de diciembre). *Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 45418.
- Ley 1753 de 2015. (2015, 9 de junio). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 49538.
- Makón, P. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. En *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo* (pp. 111-139). CEPAL.
- Martner, R. (2001). La gestión pública orientada a la inversión y al crecimiento. *Revista de la CEPAL*, (74), 21-36.
- Montecinos, E. (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 17(58), 345-364.
- Münch, L. (2014). *Administración*. Pearson Educación.
- Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, 52(1), 25-55.
- Quintanilla, D. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos*. Universidad Nacional de Colombia.
- Roncancio, G. (2018). ¿Qué es el MECI y para qué sirve en la Administración Pública? *Pensem*.
- Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. CEPAL.
- Torres, J. (2008). Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina. *Cuadernos de Administración*, (39), 19-28.



El 4 de julio de 2021 se cumplieron 30 años de la promulgación de la Constitución de 1991: un hecho histórico que marcó el renacer de una Colombia enfrentada a crisis políticas, económicas, sociales, culturales, territoriales, regionales e internacionales. La instauración de un nuevo ordenamiento jurídico se materializó con el objetivo de hacer frente a la debilidad institucional del Estado, la visión centralista y de corto plazo de las élites, la ausencia de procesos de industrialización, la exclusión a minorías sociales y la aparición emergente del narcotráfico y actores armados ilegales.

En un 2021 atravesado por la coyuntura de movilizaciones que pugnan por otros enfoques y modos de reorganización político-administrativa, la Constitución de 1991 asume retos de vital importancia: sortear los ataques de fuerzas ideológicas e ilegales que la ven como un obstáculo para sus intereses; defender la pertinencia de sus principios filosóficos y éticos; y demostrar que tiene legitimidad-legalidad de responder a las múltiples demandas sociales que exigen un proyecto de nación más justo, democrático y equitativo.

En este libro, resultado de investigación interdisciplinar, se propone un análisis retrospectivo de las trayectorias que han incidido durante estas tres décadas en la configuración de país, y desde una mirada prospectiva, aportar herramientas que evidencien los retos y desafíos que supone la preservación o cuestionamiento de los principios consignados en la carta magna.

Se trata al final de la pregunta por la coexistencia en medio de la diferencia: ¿cómo equilibrar las promesas de un Estado social de derechos en los territorios con las presiones globales de modelos económicos depredadores?; ¿cómo articular el bienestar y la lucha por los recursos? Una tensión que seguirá vigente en la medida que se comprenda la importancia de la Constitución como garante de la construcción de las esferas público-privada y su conexión con las (nuevas) ciudadanías.