



Foro El estado del Estado: Grandes hitos en la gestión pública colombiana

Memorias

El miércoles 4 de Julio de 2018, se llevó a cabo el Foro Nacional “El estado del Estado: Grandes hitos en la gestión pública”, organizado por Función Pública el cual contó con la presencia del Presidente del Consejo de Estado y el Contralor de la República y más de 260 asistentes entre los que destacan expertos de la comunidad académica, magistrados, tomadores de decisiones, diseñadores de política, líderes sindicales, delegados de los medios de comunicación y estudiantes, y que fue seguido vía streaming por más de mil personas.

El propósito de este encuentro fue abordar los períodos más importantes de la gestión pública en nuestro país desde las perspectivas política, histórica, económica, social, jurídica y programática, y que pueden ser agrupados así: un primer período que abarca desde 1958, año en que se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy Departamento Administrativo de la Función Pública, pasando por la Reforma Administrativa de 1968 y la descentralización política de 1986. Un segundo período, desde 1986 hasta 1991 con la expedición de la Constitución Política que introdujo un nuevo modelo de Estado y un enfoque garantista y de protección de derechos de los ciudadanos, entre otros temas. Y, finalmente, un tercer período con los avances de la gestión pública desde 1998 hasta la actualidad.

A partir de esta revisión, se busca documentar las transformaciones más importantes que ha tenido la gestión pública a partir de la segunda mitad del siglo XX, repensar las reformas trascendentales en los temas de función pública y enfrentar los desafíos que comportan un contexto cambiante y demandan un nuevo rol del Estado colombiano.

El Foro tuvo una duración de un día y la instalación contó con las intervenciones de la Directora de Función Pública, Liliana Caballero, seguida de las intervenciones del Presidente de la Corte Constitucional Alejandro Linares y Germán Bula Escobar, Presidente del Consejo de Estado.

Posteriormente, se llevó a cabo una Conferencia inaugural con la participación de la historiadora, Rocío Londoño y el Director del Archivo General de la Nación Armando Martínez.

Finalmente se desarrollaron tres paneles correspondientes a los siguientes periodos históricos: 1958 hasta 1986, la Constitución de 1991 y las Grandes reformas en la gestión pública desde 1998 hasta 2018.

En tal sentido, a continuación se presentan las principales conclusiones y puntos clave de las distintas intervenciones que se dieron a lo largo de la jornada.



PALABRAS DE APERTURA

Liliana Caballero, Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública

- La Directora la Función Pública dio apertura al evento con una intervención orientada hacia la búsqueda de un Estado más transparente y cercano a los ciudadanos.
- Afirmó que es necesario aprender y compartir las distintas visiones que tenemos sobre nuestras instituciones, puesto que, en épocas de transición, lo mejor es detenernos, ver atrás, comparar y valorar lo que se ha logrado y lo que nos espera en el futuro.
- A medida que hemos buscado las claves históricas, hemos descubierto que nuestra nación se ha construido debatiéndose entre la confianza y la desconfianza, situación que ha estado presente desde la época del colonialismo hasta la transformación de la esperanza de los diálogos de paz y la construcción de confianza entre el Estado y la guerrilla de las FARC.
- Resaltó que el Foro es un esfuerzo por mantener viva la memoria y la reflexión sobre los temas de la administración pública, además de promover la generación de una red de investigadores en las áreas de gobierno y gestión pública que contribuyan al mejoramiento las instituciones públicas.
- De igual forma aseguró que el objetivo del evento es enmarcar desde una perspectiva histórica los porqués de los cambios de la administración pública.
- Hizo referencia al Frente Nacional ya que es durante este periodo histórico que introdujo la creación de un servicio civil práctico y nombrado por mérito, en contraste a la lógica clientelista, en donde era necesario ser amigos de los que estaban en el poder.
- Reiteró la importancia de los logros alcanzados en los últimos tiempos y cree que esta es la dirección hacia donde debe estar dirigida la gestión pública en el futuro inmediato.
- Todos los esfuerzos deben seguir enfocándose en garantizar el goce de los derechos de los ciudadanos para que estos se sientan parte de la construcción de la democracia.
- Resaltó igualmente la creación de la Dirección de Gestión del Conocimiento con el fin de construir la memoria institucional de la Administración Pública, y la puesta en marcha del proyecto “El estado del Estado,” que incluye los foros, los documentos de académicos, la creación de redes de trabajo, entre otros productos.
- Destacó que, durante el evento, va a ser posible navegar por distintos periodos de la historia de la gestión pública en Colombia, gracias a los expertos que también han sido protagonistas de las grandes reformas del Estado.
- Actualmente, Colombia hace parte de la OCDE que reconoció hace más de un año los avances en gobernanza pública. Hoy Colombia es un país en donde el mérito no es la base de la selección sino el fundamento para la mejora de la gestión pública. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*



La Directora de Función Pública, Liliana Caballero, acompañada de Alejandro Linares, Presidente de la Corte Constitucional y Germán Bula, Presidente del Consejo de Estado en las palabras de apertura del Foro Nacional.

Alejandro Linares, Presidente de la Corte Constitucional

- Recalcó que la historia de Colombia no empieza en el año de 1991, por lo que introduce las reformas administrativas que se dieron con anterioridad.
- Aseguró que, a partir de esas reformas, se da la creación de diferentes instituciones y la decisión de la descentralización y la elección popular en cargos locales de gobernadores y administraciones.
- De esta forma se llega a la reforma del 91 en donde se habla de un Estado unitario, pero descentralizado y resalta que allí mismo se señala la autonomía de las entidades territoriales.
- Ante esta mezcla el Estado unitario es un principio mientras que la autonomía es un derecho, lo que lleva a preguntarse: ¿cómo se puede hacer para que en un contexto de violencia y conflicto armado interno que está en proceso de terminar, un Estado unitario como el colombiano puede lidiar con la autonomía de las entidades territoriales?
- Según Linares, la Constitución de 1886 se enfocaba en la palabra “nación” y la de 1991 en la palabra “Estado”. Esto marca una diferencia fundamental porque deja la definición de nación para ciertos temas, pero amplía la definición de Estado a todo órgano, persona o entidad que cumpla funciones ejecutivas, legislativas o jurisdiccionales, pero también funciones de control sin importar que pertenezca al gobierno central, territorial o entidad autónoma.



- A partir de lo anterior, se puede entender que hoy en día el Estado no es sólo la nación sino que ha revolucionado a una nación más amplia e importante, con consecuencias fundamentales.
- El mérito es un elemento fundamental de la gestión pública en todas las ramas del poder público.
- El Doctor Linares agradeció a Función Pública por sus esfuerzos para que la Corte Constitucional se acerque a los ciudadanos y realice una rendición de cuentas juiciosa, además de hacer un reconocimiento expreso a la Directora de Función Pública y su trabajo en pro del mejoramiento de la gestión pública y la imagen del servidor público.
- Finalmente señaló que la Corte Constitucional sigue siendo la principal guardiana de la Constitución por lo que continuará en la labor de la defensa de los grupos más vulnerables a través de la acción de tutela. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Germán Bula Escobar – Presidente del Consejo de Estado

Es necesario apuntarle a la construcción de confianza y el cambio de las instituciones, que necesitan ser reconstruidas desde abajo, permitiendo que se dé una emergencia de lo público a través de la construcción de confianza responsable.

- A partir de un ejemplo sobre el comportamiento de los ciudadanos dependiendo del lugar dónde se encuentren, el Presidente del Consejo de Estado planteó que todos actuamos sobre la base de dónde estamos, y hace una reflexión sobre cómo cada persona puede hacer de su entorno uno más favorable a las conductas éticas.
- Aseguró que la confianza se construye a partir de la sinceridad del Estado. La sinceridad se expresa a través de la transparencia y la competencia se manifiesta en la efectividad.
- “El Estado es demasiado pequeño para cosas grandes y demasiado grande para cosas pequeñas.”
- Afirmó que es necesario crear instituciones inteligentes a partir de la confianza, teniendo en cuenta el talento y compromiso de los ciudadanos, ya que las instituciones están rodeadas de un entorno que cambia rápido y es necesario hacerles seguimiento.
- Cuando un individuo quiebra las reglas de una comunidad, genera resentimiento, vergüenza e indignación, lo que permite afirmar que la transparencia es la respuesta a la corrupción.
- Rendir cuentas es una forma de transparencia; el Estado está interesado en la transparencia porque es condición de la ética judicial y nos interesa esta última porque sin ella no sería presentable hablar de la cultura de la legalidad, la cual, disminuye los costos de transacción y aumenta la calidad de vida.
- Para concluir invitó a los asistentes a reflexionar sobre la necesidad de alimentar la confianza en las instituciones y superar la cultura del miedo y tolerancia a la corrupción, tarea que según el Dr. Bula, está en las manos de cada uno de nosotros. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*



CONFERENCIA INAUGURAL

Armando Martínez, Director del Archivo General de la Nación

- Dio inicio a su intervención asegurando que el Estado Colombiano es memorioso.
- A partir de un relato histórico sobre la consolidación de las repúblicas de Suramérica: Quito, Ecuador y Colombia, como primeras memorias institucionales, se crean las primeras experiencias nacionales que están incluidas en la memoria de los archivos nacionales.
- A través de la narración de diferentes periodos históricos que denominó “experiencias”, el Director del Archivo General de la Nación relató la formación de los archivos de las cinco Secretarías de Estado y las primeras instituciones de archivo de guerra y marina, relaciones exteriores y hacienda.
- Sus relatos le permiten llegar a lo que él denomina “La experiencia sexta” que empieza con la Constituyente de 1991, en donde se consolidó el Archivo General de la Nación y que se extiende hasta nuestros días.
- Existen memorias anuales publicadas por el poder ejecutivo desde 1923. Para el primer siglo de la historia republicana, se han identificado 610 reportes anuales presentados por los funcionarios del poder ejecutivo al Congreso Nacional
- Los libros copiadores del despacho del poder ejecutivo -serie de libros de registro y libros contables- son testimonios de la labor diaria y regular de los secretarios de Estado y sus subalternos, permitiéndole ser una de las series documentales más importantes con las que cuenta el Estado en la actualidad.
- Después de una serie de evidencias que dan cuenta de un Estado memorioso, se pregunta por qué la escasez de historiadores del Estado colombiano a pesar del tamaño de su memoria.
- Finalmente, afirmó que el Estado es el primer responsable para la construcción de una nación moderna y, en consecuencia, esta última no pudo existir sin un Estado memorioso, lo que lo lleva a concluir su intervención con la reflexión de que los historiadores jóvenes tienen un gran reto, que pueden enfrentar con el gran acervo documental del Estado. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*



De izquierda a derecha el Director del Archivo General de la Nación, Armando Martínez, la Directora de Función Pública, Liliana Caballero y la historiadora Rocío Londoño

Rocío Londoño, historiadora de la Universidad Nacional

- Resaltó que la tarea de recopilación histórica es muy importante en el contexto de los diálogos de paz para hacer un recuento de los problemas del Servicio Civil en épocas de guerra civil, constituyéndose en un factor clave para generar neutralidad y la creación de la carrera del servicio civil para dar igualdad de condiciones sin tener en cuenta los partidos políticos y los ganadores o perdedores.
- Londoño realizó una explicación del estudio que desarrolló para Función Pública y cuyos principales resultados serán presentados en el foro, esperando que este contribuya a la formación de una línea de investigación sobre gestión pública en Colombia, a partir de la necesidad de dotar a la administración colombiana de instituciones con mecanismos meritocráticos de selección.
- Su relato empieza con la construcción de un registro histórico del tamaño del empleo público, que permite una aproximación en su relación con la capacidad del Estado para atender las demandas de la sociedad colombiana.
- Hizo un registro contextualizado de las normas expedidas entre 1821-1886, además de mencionar a los autores que soportan su investigación, dentro de los cuales incluye a Marx Webber.
- De igual forma, hizo mención a los nombres de los capítulos de su estudio, que están categorizados por periodos dentro del desarrollo de la gestión pública en Colombia y las reformas que ésta ha atravesado, resaltando así el capítulo cuarto con la creación del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Carta Política de 1991.



- La creación de Función Pública abarca temas como la consolidación de sistemas de información, proyectos de gestión del conocimiento y apoyo técnico y jurídico a todas las entidades del Estado.
- La Constitución del 91 proyectó un cambio institucional que se expresó en la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil como un organismo autónomo, que empezó a funcionar bajo condiciones precarias.
- Aseguró que el soporte empírico del estudio está incluido en los anexos del mismo, el cual incluye tablas de información estadística basadas en los anuarios estadísticos de la Contraloría General de la República, además de gráficos y tablas en términos estadísticos del empleo público y la tasa poblacional.
- Dentro de sus conclusiones, aseguró también que a lo largo de la historia existen limitaciones para la profesionalización del servicio civil y la carrera administrativa debido a la falta de incentivos para hacer parte de la carrera, hasta los intereses políticos que la han bloqueado, por lo que reconoce los esfuerzos de Función Pública para fortalecer el empleo público y la imagen de los servidores.
- Afirmó que se observan esfuerzos en la reducción del gasto público en la nómina, aunque esto ha llevado a que las responsabilidades de los funcionarios aumenten y sean más complejas.
- La precarización del trabajo en las entidades oficiales que ha dado lugar a la contratación por prestación de servicios, da como resultado la falta de estabilidad laboral y el pago de seguridad social.
- Para concluir, aseguró que tenemos un Estado memorioso pero las entidades no lo saben y resalta la importancia de los estudios que ha llevado a cabo y que junto con el foro permiten hacer una revisión histórica que dé paso a grandes cambios a futuro. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

PANEL 1: Hitos del siglo XX en la gestión pública desde 1958 hasta 1986

Moderador: Miguel Malagón

Jaime Castro

- Aseguró que el periodo de 1958-1986 muestra grandes hitos donde se tomaron decisiones importantes en materia de Administración Pública.
- Abordó entonces el tema de la descentralización como una reforma política con repercusiones económicas y sociales importantes que respondió a la necesidad y coyuntura de darle representatividad a las regiones, sin embargo, se convirtió en un sinónimo de politiquería, corrupción y mal manejo de recursos como producto de un proceso de deterioro que llevó a la clase política nacional a apoderarse de los recursos.





- Afirmó que la descentralización llevó a la clase política nacional a apoderarse de municipios y departamentos, pues cuando esta se dio cuenta que allí había poder, recursos, contratos por celebrar y funciones públicas, traslada sus malas prácticas y su “know how” electoral.
- Sacar el mayor aprovechamiento del desorden territorial que se daba en la descentralización, era el pensamiento de los gobiernos nacionales, quienes cohabitan con este régimen, pues si decidían cambiarlo, debían enfrentar la presión de congresistas para aprobar Planes Nacionales de Desarrollo y demás propuestas del gobierno.
- En este escenario, Castro invitó a reflexionar sobre el posconflicto, pues según él, el éxito de este depende de las inversiones que se hagan en los territorios que sufrieron la violencia, y que han sido identificados por el Gobierno Nacional.
- Es en los territorios donde no hay presencia estatal, en donde el narcotráfico, la guerrilla y la delincuencia han sentado sus bases, por lo que se requiere una ejecución eficiente de los acuerdos.
- Finalizó su intervención afirmando que la presencia de servicios e infraestructura está en el Plan de Desarrollo Territorial decidido por los alcaldes y gobernadores actuales, que deciden y ejecutan el plan, que son en su mayoría servidores públicos y que es la reforma territorial la que un día nos permitirá recuperar la descentralización, situación que no han notado las instituciones ni la guerrilla de las FARC en el proceso de diálogos de paz. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Luis Ignacio Betancur

- Se quiere que la gente reciba del Estado una serie de servicios de manera oportuna, con calidad y a menor costo para el contribuyente. Se requiere que el aparato estatal sea eficiente.
- En la Administración Pública el servicio es prestado por los servidores públicos, las externalidades son muy altas, no persiguen el lucro, no se rigen por las reglas del mercado y son financiadas ante todo por recursos públicos, por eso hay que prestar el servicio con eficacia al menor costo posible.
- Betancur afirmó que en estos 80 años (1958-1986), hubo intentos por profesionalizar la carrera administrativa, pues el foco estaba puesto en la estabilidad laboral.
- En 1958 la ley respectiva fue coherente con el plebiscito del 57 que buscó poner fin a la lucha entre liberales y conservadores cuyo combustible fue la pugna por el botón burocrático. Por eso a la paridad de los dos partidos tradicionales, la propia norma aprobada en el 57 por el plebiscito, sacó a los funcionarios de carrera, diciendo que allí solo regiría el mérito.
- Sin embargo, con la reforma constitucional administrativa en 1968, se tenía como premisas:

1. El estado debe intervenir con mucho vigor en un sinnúmero de actividades

2. Se necesita una carrera administrativa basada en el mérito.

- El resultado fue crear una entidad para cada problema, cada una con su propia burocracia con lo que a su juicio fueron incentivos perversos, pues las entidades no pretendían arreglar los problemas para poder sobrevivir y lo que se buscaba era darle gusto a la clientela política.
- Sin embargo, la tecnocracia se sumó a la burocracia, lo que permitió que ingresara gente muy competente a la administración pública, práctica que se ha mantenido hasta hoy pero que no se ha replicado de todos los sectores.
- Como lo mencionó anteriormente, Betancur aseguró que en los últimos años la estabilidad laboral se volvió el foco, sin embargo, hay un enfoque alternativo, que es flexibilidad laboral e incentivos asociados a la evaluación periódica de los que han ingresado a la carrera pero que tienen que someterse a las evaluaciones constantes.

Hizo dos sugerencias:

1. Desde 2010 o un poco antes se han dado pasos en la dirección correcta, ejemplo ya no se emiten resoluciones, pero se adoptan guías y manuales. A partir de esto, hay que avanzar más en las evaluaciones y asegurarse que los incentivos sean cada vez mejores.
2. Durante el periodo 82-86 se avanzó en la descentralización, destacando a Jaime Castro como el motor en la descentralización, elección popular y normas que modernizaron las competencias, por lo que es importante avanzar en lo que se ha iniciado y dar prelación a las instituciones. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*



De izquierda a derecha los panelistas de la primera intervención:
Marco Palacio, Luis Ignacio Betancur y Jaime Castro.

Marco Palacios

- A partir de una reflexión en torno a que el Estado colombiano está habitado por colombianos, hace una invitación a tener en cuenta que la administración y manejo del Estado lo hacemos nosotros mismos, lo que no permite establecer una separación entre la sociedad y el manejo administrativo.
- Se refirió a las reformas constitucionales y administrativas y mencionó que hay una diferencia en la reforma del 68 que fue muy ambiciosa, ya que de los 10 objetivos planteados sólo se cumplieron 6, en razón al contexto en el que se desarrolló: emergencia de la ANAPO y migración de electores de los partidos tradicionales a este nuevo partido.
- Insistió en la necesidad de descentralizar el país. Se refirió a Colombia como un país bastante centralista, y basa su argumento en un ejemplo de la Universidad Nacional de Colombia.
- “El país ha cambiado nos hemos conservatizado.”
- Palacios insistió en la preocupación por el Estado central, ya los empresarios pueden ser un catalizador de desarrollo en las regiones y es por ello que se requiere abogar por descentralizar la nación y para ejemplificar su argumento, señala que EPM es una de las empresas destacables de las regiones para construir tejido social.
- Finalizó su intervención con una invitación a reflexionar sobre el rol de la Función Pública en todo este escenario, puesto que al final todo se hace con el fin de lo público y el pensamiento actual, que es egoísta, ha permitido que esas ideas de compartir en lo público se pierdan. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Comentaristas

Alfredo Beltrán

- Hay que retomar algo de la etapa donde se recordó que la carrera administrativa es una vieja aspiración nacional. Mencionó así a la Ley 165 de 1938 para recordar como en esa época el Congreso tuvo como criterio establecer una carrera administrativa sin haber pasado la etapa de la violencia política de los 40 y los 50, pues existía la concepción de que el servicio público es servicio a los ciudadanos, y que los que se vinculan no sirven al cargo, sino que por el contrario sirven desde el cargo a los ciudadanos.
- En este contexto, en la reforma del 45 se estableció la carrera judicial. Sin embargo, ninguna de estas funcionó, llegaron los años de la violencia y el Estado se volvió botín de guerra de los partidos políticos y los cargos eran los premios a los mejores activistas políticos de los partidos.

- Con la Ley 19 de 1958 se creó la ESAP, ideada para formar a los servidores públicos. Su formación está atada a la prestación de servicios a sus conciudadanos con la carrera administrativa, lo que le da paso al Departamento Administrativo de la Función Pública para la administración de esa función.
- Del 56 al 87 se consideró que la carrera administrativa era fuente de desorden público, y por eso se concedió que se flexibilizara, lo que aumentó los cargos de libre nombramiento y remoción.
- La carrera administrativa permite que el Estado sea más eficiente, pero no se pueden llenar estos cargos con quienes no están preparados para hacerlo y hayan llegado por la vía de las recomendaciones políticas.
- Para Beltrán, la elección de alcaldes actualmente se ha vuelto un factor de corruptela pues se distorsiona la voluntad popular para obtener cargos en donde luego se incumple el mandato de la transparencia en el ejercicio de la función pública. Las elecciones *per se* no son malas, pero si rechaza la corruptela que se da en los partidos políticos y en grupos de presión que se apoderan de los cargos públicos para satisfacer objetivos no políticos, sino son mecanismos puramente clientelares.
- Planteó entonces que, siguiendo ese camino, se piensa poner por encima el sector privado de lo que es el Estado, lo que a su juicio, sería demasiado peligroso.
- Se quiere asociar eficiencia con Estado pequeño y poco intervencionista, por esto, se debe fortalecer el Estado y la descentralización, el servicio público y la Función Pública, adicional a la necesidad de que la ESAP muestre mayor eficiencia en la preparación de los servidores públicos que se necesitan a nivel local, regional y nacional.
- Para concluir, sostuvo que hay que hacer énfasis en el mérito para que los triunfalismos políticos no acaben con lo que se ha construido. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*



Panelistas y comentaristas del primer panel: Hitos del siglo XX en la gestión pública desde 1958 hasta 1986

Augusto Hernández

- El hito reformador del Estado colombiano ha sido el propósito de hacer y desarrollar en el país la descentralización territorial.
- La reforma administrativa de 1968 que corrió paralela con una reforma constitucional desde la parte orgánica, empezó a poner orden en un Estado que hasta entonces era descoordinado y desbaratado en duplicación de funciones y olvido de prioridades.
- Resaltó que, a partir de la situación anterior, se introdujeron criterios de ordenación y control que no existían hasta ese momento en donde Colombia vivió una primera experiencia de modernización frente a la administración tradicional.
- Con la modernización en la administración a la que se enfrentó el país, llegaron ideas muy importantes y poderosas del exterior a inspirar este cambio institucional y que sumaron esfuerzos para configurar lo que debe ser la administración pública. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Miguel Malagón

- Se refirió a la idea de los Departamentos Administrativos, creados para cumplir funciones técnicas, sin embargo, hay que aclarar dudas pues estos Departamentos en países anglosajones se llaman agencias y cumplen un rol de control en la prestación de servicios públicos.
- Afirmó entonces que copiamos instituciones sin calidad, sin el contexto en que se han aplicado y sin conocer a qué tareas deben dedicarse. Estos departamentos se ven más como ministerios y no como agencias de control, puesto que no se perciben independientes al poder ejecutivo.
- Concluyó que la situación anterior es muy interesante pues en Colombia la burocracia arranca en el liberalismo radical y empiezan a entender que se puede vivir de un sueldo en el Estado con una carrera administrativa más profesionalizada. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

PANEL 2: La Constitución de 1991

Moderador: Pablo Sanabria

Jorge Orlando Melo

- Antes de la Constituyente del 91 existía una Constitución que no resolvía los problemas de convivencia de los colombianos.
- Hizo referencia a la lógica de la defensa, en donde se utiliza la rebelión para lograr los objetivos que de alguna forma no se alcanzan a través de la política oficial, porque el Estado es un Estado opresor.
- En el año 91 se dio el acto fundacional, la Constitución que pretendía resolver el problema de convivencia y aceptación de la ley que no se había resuelto anteriormente.

- La Constitución del 91 trató de crear nuevas bases, darle credibilidad a la participación ciudadana, crear condiciones nuevas para los partidos y pretendió debilitar los viejos partidos, pero ni los viejos partidos se lograron debilitar ni los nuevos partidos lograron consolidarse.
- Se creó un sistema político donde los partidos tradicionales consiguen nuevas fuentes de poder aprovechando lo que se planteaba en la Constitución, al consolidarse como organizaciones de poder regional que utilizan recursos del Estado para mantener su poder.
- “La tutela es la representación de la lucha por los derechos en Colombia.”
- Para Melo, en la Constitución del 91 se hace un reconocimiento moral a los derechos de distintas nacionalidades y los mecanismos de descentralización administrativa, que nunca habían logrado una aplicación adecuada.
- La Constitución del 91 señaló los caminos básicos de solución a los problemas fundamentales de adecuación del Estado para atender los problemas de la sociedad, sin embargo, no pudo prever la implementación de las soluciones a estos problemas.
- Concluyó diciendo que el Estado colombiano sigue siendo un Estado muy moderno en muchos aspectos con gran capacidad de gestión, pero su proporción de informalidad en la parte social y legal sigue siendo muy grande, y que, a pesar de ser un país en donde la legitimidad estaba siempre en cuestión, la situación ha ido cambiando. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*



Panelistas y comentaristas del segundo panel, discutiendo sobre la transformación de la gestión pública en Colombia con la llegada de la Constitución de 1991

Camilo Ospina

- A partir de una reseña histórica que contextualiza la situación política, social y económica de Colombia, describió el movimiento de la séptima papeleta, el cual movilizó a los universitarios de todo el país a distribuir papeletas y meterlas en las urnas.
- Aunque no tuviera validez legal, este hecho se consideró como una decisión popular que fue aceptada por el Estado, legitimando la constituyente como salida al caos en el que se encontraba el país.
- Ospina considera que la Constitución es un poco larga con algunas normas de difícil comprensión y resaltó el hecho de que la primera ley después de la constituyente haya sido una ley económica.
- Afirmó que en la Función Pública hay una cultura histórica y un profesionalismo profundo de personas que tienen muchos años de trayectoria, en ese sentido se espera que el Estado termine siendo especializado y que cuente con funcionarios públicos cada día más preparados y conscientes de lo que tienen que hacer.
- Según Ospina, el Estado evoluciona, por lo que este debe llegar a ser un Estado en donde la operación esté a cargo de los particulares, y en donde la ciudadanía pueda exigir un nivel de servicio adecuado en términos de educación, salud, bienestar, etc. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Jorge Hernán Cárdenas

- Con la séptima papeleta se desarrollaron unas mesas de trabajo creativas, en donde los estudiantes con su ingenio e independencia, deciden mover grupos empresariales y medios de comunicación para movilizar a todo el país.
- En la época de César Gaviria, se encontraron los 10 grandes temas de la constituyente. La Corte Suprema avaló la convocatoria sin temario y se generó un proyecto de reforma desde el Gobierno.
- Resaltó la formación de la convocatoria y la conformación de la asamblea por circunscripción nacional, en donde hubo participación de los partidos para permitir que las minorías hiciesen parte de la construcción de la Constitución y se diera un mandato representativo en el país.
- Las reformas a partir de la Constitución del 91 se empezaron a generar con las leyes, desde entonces, todos los presidentes de Colombia han tenido facultades para administrar la gestión pública, provocando así una situación de choque de trenes entre en Congreso y la constituyente, por lo que se hizo una revocatoria del Congreso para hacer el mandato de la Constitución.



- En materia de empleo público, la Constitución hace énfasis en ingreso por concurso pero se cometió un error al constitucionalizar el Servicio Civil para la regulación de las carreras, ya que se depositó la administración de las carreras a un tercero que no tiene las angustias y preocupaciones de los servidores.
- Finalizó reflexionando sobre los aportes y reformas de la Constitución, tales como El Banco de la República, la Hacienda Pública y la Fiscalía entre otros, e hizo un especial reconocimiento a la audacia de los jóvenes de 1988 que, con la séptima papeleta, permitieron una transformación en el país. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Comentaristas:

Rudolf Hommes

- Se crea la constitución con la idea de la descentralización para mover recursos a los gobiernos locales y llevar los servicios públicos a la región, de manera paralela, el deseo era fortalecer a la sociedad civil, pues se pensaba que si se llevaba la elección a los niveles locales, la sociedad iba a hacer supervisión.
- Contrario a lo pensado, se fortalecieron las elites locales y los grupos al margen de la ley que eran los que gobernaban en los entes locales. Con la descentralización el clientelismo salió fortalecido, ya que no hay sentido de empoderamiento de las personas, pues estas no creen tener ninguna influencia.
- Indirectamente, se le dan recursos del Estado a la guerrilla y a los grupos paramilitares que lograron penetrar los gobiernos locales.
- Aunque se pensaba que la descentralización debilitaría a los partidos, y en efecto sucede, también se fortaleció el clientelismo evidenciado en su forma más salvaje, con gobernadores y parlamentarios millonarios, dejando en evidencia un negocio muy lucrativo.
- Hommes afirmó que inicialmente, la descentralización en las ciudades dio un resultado muy favorable, y considera que es necesario crear una superintendencia de municipios y departamentos, entidad que con ayuda de la administración central pueda tomarse una administración local que haya presentado escándalos de corrupción y manejarla hasta la próxima elección.
- Resaltó que la Superintendencia de Salud fue clientelizada, y a partir de este ejemplo, aseguró que hay que buscar la forma de blindar la Superintendencia de municipios y departamentos que propone. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*



Alfredo Sarmiento

- Para empezar su intervención aseguró que la base del Estado es la equidad y que en Colombia se hizo una descentralización para poder fortalecer la democracia, pero no funcionó por la inequidad del Estado.
- En ese sentido se preguntó hasta dónde debe llegar el Estado, y respondió diciendo que este no debe operar, solo dirigir y evaluar.
- El Estado central no se debe controlar y volver a controlar. La mejor manera de no lograr las cosas es vigilar la misma vigilancia, controlar el control.
- Entonces, lo que se necesita es una evaluación continua para saber si se está logrando lo que queremos, y es el Estado central el encargado de realizar esa evaluación.
- Para Sarmiento, dependiendo de las circunstancias, el Estado puede ser más o menos eficiente, pero el Estado central debe ser evaluador y director.
- Se refirió a la descentralización diciendo que con esta se debe permitir que la operación se haga en los municipios y no intentar operar desde los Ministerios. Hay que abandonar la idea que desde el centro se controla todo, es mejor dejar que localmente se haga el control.
- Es necesario que exista seguimiento y evaluación continua para que los objetivos que van por buen camino puedan ser materializados; ¿y cómo hacerlo? Según Sarmiento, es necesario tener buenas leyes, hacer cambios institucionales y generar cambios individuales.
- Concluyó diciendo que la Constitución del 91 nos deja la garantía de los derechos fundamentales, económicos, sociales, ambientales. Es importante cumplir los resultados que se buscan: más democracia, mayor representación y participación contando con la constante evaluación del pueblo, pues es este la fuente de toda autoridad. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

El estado
del Estado



La directora de Función Pública acompañada de los panelistas y comentaristas del segundo panel: La Constitución de 1991

Pablo Sanabria

- Planteó la definición de un nuevo Estado que se ajusta a las necesidades de los ciudadanos, pero esta solución pasa de ser política a ser legal, lo cual se refleja en la Constitución del 91 en el marco del Estado Social de Derecho.
- Afirmó que las intervenciones nos recordaron la respuesta de los jóvenes a una serie de problemas que el gobierno no pudo resolver y que, a su vez, el Estado colombiano es dirigente y da lineamientos pero no ejecuta, lo que implica una mayor participación de terceros y eso, afirma, ha llevado a que la administración pública se especialice más.
- Lo que se ve en el balance según Sanabria, es un Estado en construcción que ha sido capaz de afrontar retos muy complejos y que hoy en día podemos analizar y ver con otra perspectiva tras la Constitución del 91.
- Finalizó recogiendo los planteamientos principales de los panelistas y comentaristas, además de aplaudir el trabajo de la Función Pública y sus esfuerzos para crear una línea de investigación sobre el Estado y la gestión pública. (*Ver video de la intervención [aquí](#)*)

PANEL 3: Grandes reformas en la gestión pública desde 1998 hasta 2018

Moderador: **Jorge Iván Rincón**

Édgar González

- En las reformas de los últimos 20 años con los cambios del mercado y el crecimiento de la población, el Estado tiene el reto de transformarse y suplir necesidades, razón por la cual se



crearon múltiples instituciones con la redirección del Estado y un replanteamiento de la filosofía del servicio público.

- En los años 80 con las políticas de descentralización se esperaba que el Estado empezara a llegar a los territorios y se replanteó el modelo del Estado neoliberal. Se establecieron, entonces, la democratización y control social de la Administración pública.
- Estos dos elementos, aparecen de forma clave en las reformas del Gobierno de Álvaro Uribe, con la implementación de las políticas de gobierno en línea, la contratación de portal único y demás reformas que dinamizan la gestión pública.
- Hemos pensado que la transparencia y la forma de combatir la corrupción es a través de grandes sumas de dinero, pero el Estado en si nació corrupto por diferentes intereses.
- Hizo una reflexión en torno a cómo los ciudadanos queremos un Estado funcional a la realidad de las necesidades sociales, por lo que no se debe hablar de un Estado grande o pequeño, hay que dejar atrás ese discurso.
- Entonces, se necesita un Estado que funcione con resultados y productos, con insumos y matrices de costos y con la libertad de acción de sus gerentes para desarrollar estrategias.
- Para concluir su intervención, aseguró que la estrategia para luchar contra la corrupción está asociada a una estructura muy diferente que tiene que ver con el tema de combatir las economías ilegales, la forma de hacer política en el país y la promoción de una cultura totalmente diferente. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Claudia Jiménez

- Habló sobre las reformas transversales y verticales contenidas en el Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP donde se partió de la visión de un Estado al servicio del ciudadano hacia un Estado comunitario.
- El PRAP se ve más como una cultura de la gerencia pública que como un cambio en la administración pública. Este documento fue el resultado de muchas reformas anteriores, que buscaban un Estado más austero: hacer más con menos.
- Afirmó que la institucionalidad fue una pieza clave para la ejecución del PRAP, a través del CONPES que contó con la participación de los ministros.
- Insistió en que para que las reformas administrativas no sean meramente fiscales, estas deben estar respaldadas por el Departamento Nacional de Planeación de manera transversal.
- Resalta el trabajo del Departamento Administrativo de la Función Pública, al ser el que organizó la coherencia del tipo de organizaciones que debían estar incluidas y la designación de enlaces del PRAP en cada ministerio. De igual forma, reconoció las herramientas utilizadas, que, para el caso, era la Ley 489 del 98 donde se estableció la estructura del Estado y las facultades extraordinarias.



- La nueva estructura del Estado debería permitir que el Presidente creara instituciones de acuerdo con la planeación presupuestal.
- Jiménez propuso la institucionalización del PRAP y la creación de los Ministerios que los gobiernos entrantes consideren como parte de las prioridades que va a abordar cada uno.
- En ese sentido, habla de dos tipos de reformas: reformas Verticales y Transversales.
- En las reformas verticales hizo referencia al rediseño institucional para disminuir el tamaño del Estado, acompañado del plan de protección social y de pensionados para suprimir cargos de pensión pues se debía disminuir gastos para pagar el costo de la reforma.
- Para las reformas transversales, aseguró que cada una pretendía superar problemas estructurales de la Función Pública
- Finalizó asegurando que las reformas administrativas verdaderas son las que tienen un elemento cultural inmerso y llama la atención en la gestión de activos de la nación y la gestión jurídica. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

María Margarita Zuleta

- Señaló que deben existir organizaciones que respondan a los objetivos y a la forma en la que los gobiernos quieren implementar su política pública.
- Aseguró que la plata de los contribuyentes se debe gastar pensando en el objetivo de la política pública, con qué información se diseñó, con qué talento humano y cómo se va a hacer, considerando de fondo el bien común.
- Hizo una reflexión acerca de los cambios de gobierno, en donde cada uno sufre “el complejo de Adán” o ser el primero en el tiempo, pues todo lo hecho por administraciones anteriores no existe o no se ha hecho bien. Este complejo sólo enreda la administración pública.
- Zuleta afirmó que el grupo del PRAP no debe ser transitorio, porque al igual que la tecnología y la información, el Estado debe cambiar para responderle a la administración pública en las transformaciones que esta sufre y a las demandas que tengan los ciudadanos.
- Resaltó la importancia del nuevo Código de Integridad que impulsado desde Función Pública plantea acciones concretas para la transparencia en los servidores.
- Insistió en la necesidad de hacer una revisión constante de los trámites, porque estos a veces, dificultan la administración pública.
- Resaltó la ley de transparencia de acceso a la información, y afirmó que es necesario que se revisen las bases públicas para que los ciudadanos tengan acceso.
- De igual forma resaltó la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG y afirmó que la información recogida en el FURAG es de gran utilidad y por ello debe ser de acceso público, al mismo tiempo que hay que modernizar la comunicación nación-departamento-municipio.

- Concluyó su intervención al insistir en el respeto de los municipios, hay que dejar de concebirlos como los únicos lugares donde todo funciona mal. No por ser descentralizados funcionan mal, lo que se requiere es mejorar el principio de comunicación y motivar a la gente para que utilice las herramientas de información pública, para que tengan fundamentos y puedan tomar decisiones.
- Hay que hacer seguimiento para el fortalecimiento de la política pública. (*Ver video de la intervención [aquí](#)*)



Los panelistas y comentaristas del tercer panel: Grandes reformas de la gestión pública desde 1998 hasta 2018, acompañados por la directora de Función Pública, Liliana Caballero

Comentaristas:

Juan Manuel Charry

- En la Constitución del 91 hay un elemento que lleva a la flexibilización, anteriormente era un Estado fijo y fue necesario pasar a un Estado flexible, se introduce el término de las leyes marco.
- Hay que evitar quedar encerrado en un diseño institucional que muchas veces no obedece a los cambios que se necesitan.
- El globo terráqueo se ha estatizado, y el Estado se mueve en tres mitos (Según las ideas de Auguste Comte):
 1. Mitos religiosos
 2. El Estado se funda en valores metafísicos, protege igualdad, fraternidad, libertad.



3. El Estado positivo, traducido en el Estado Social y materializado en la transformación de las realidades tales como carreteras, parques y colegios.
- Planteó que el Estado es hoy el que dirige la economía y su gran función es que los Presidentes estén pendientes y cuiden la economía.
 - Encuentra temas comunes en las exposiciones anteriores y asegura que en Colombia el Estado ha sido extremadamente centralista y hemos abandonado la descentralización.
 - Colombia es un Estado mediano que no se ha terminado de definir, lo que lleva a un fracaso en la administración territorial, por lo que para compensar este fracaso, se ha dado la concentración centralista.
 - Afirmó que vivimos en una paradoja que debe ser resuelta: el conflicto se fundamentó en la debilidad del Estado frente al territorio, que es grande en el centro y no cubre las periferias.
 - Colombia es un Estado débil que tiene un costo burocrático del 38% del Producto Interno Bruto, cuando los Estados desarrollados son del 50%, entonces no es que seamos costosos pero debemos preguntarnos por nuestra eficiencia, lo que nos lleva a una reflexión sobre el tamaño y el costo del Estado.
 - La carrera administrativa ha superado el clientelismo y ahora el debate es el desarrollo de la carrera administrativa per se.
 - Para concluir su intervención, Charry llamó la atención en los siguientes temas:
 1. Es una tarea de primer orden revisar que existan presupuestos flexibles que satisfagan las necesidades de las entidades
 2. Una de las grandes dificultades del Estado actual, son los temas transversales, pues en ese sentido la coordinación es deficiente.
 3. Tenemos un Estado que quiere regularlo todo y quiere ser omnipresente, entonces debemos tener un espacio que deje que el emprendimiento y la alternativa se desarrollen.
 4. Finalmente, afirma que vivimos una paradoja entre poco Estado y gran territorio, por lo que le deben permitir a la Función Pública crear entidades y hacer una administración sensible que permita crear un programa de gobierno, pero no quedar encerrado en un diseño institucional que no responde a las necesidades. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Liliana Caballero

- La Directora de Función Pública inició su intervención haciendo referencia al problema de la distancia entre las reglas formales e informales y cómo hay normas constitucionales que se han dictado y grandes artículos sobre el mérito para el ingreso y la permanencia de la carrera administrativa que tienen muchas dificultades para su implementación.



- Como ejemplo de lo anterior, mencionó la Ley 489 y su implementación llevada a cabo por la actual administración de Función Pública en temas como la democratización de la gestión pública, la investigación, la reducción de trámites, el tema territorial y los sistemas de gestión.
- Destacó que la gestión pública colombiana está en la mira de los organismos internacionales, lo que se evidencia en la aprobación del Comité de Gobernanza de la OCDE, los índices de gobernanza del Banco Mundial y los avances en materia de negociación colectiva que han sido reconocidos por la OIT.
- “Todos estos ejemplos muestran que se ha hecho un esfuerzo enorme para mostrarnos afuera como un país avanzado que se destaca en la región iberoamericana.”
- Recordó que se debe mantener la flexibilidad para que cada presidente sea responsable de su plan de desarrollo y puedan reestructurar y movilizarse según lo consideren.
- Reiteró que las reformas institucionales no son un fin, sino un medio para lograr los programas incluidos en los planes de desarrollo, es por ello que se debe pensar qué se quiere y para qué se reorganiza.
- En materia de empleo público, aseguró que se necesita una mirada distinta, se requiere una reforma constitucional y debe haber un órgano autónomo que vigile la carrera administrativa pero no que la administre.
- Reconoció que aunque se presentan hechos de corrupción dentro de la Administración Pública, se debe destacar que hay muchos servidores comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas, que en la actualidad no es solo el cumplimiento de una norma sino que es una dialogo abierto con la ciudadanía.
- Destacó que en Función Pública se ha trabajado por consolidar la relación del Estado con el ciudadano, rendir cuentas a la ciudadanía y luchar contra la corrupción.
- Resaltó el Código de Integridad del Servidor Público y el trabajo que nace desde Función Pública con la estrategia de Cambio Cultural, insistiendo en la necesidad de compartir la información y la importancia de la gestión del conocimiento. Así mismo destacó al Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG como un gran esfuerzo de coordinación interinstitucional junto con el trabajo en red de los equipos transversales.
- Insistió en el fortalecimiento de Función Pública y resaltó el acierto de que la entidad fuera incluida en el consejo de ministros.
- De igual forma, hizo un llamado a apoyar el fortalecimiento de la ESAP por su rol como la escuela de los servidores públicos con presencia en todo el país, y la tarea de cuidarla del clientelismo. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

Jorge Iván Rincón

- Señaló 9 ejes temáticos que se evidencian desde el 98 hasta nuestros días y aseguró que todo lo que se ha hablado a lo largo del Foro debe ser en pro de cumplir la premisa de que “El Estado está para servir y no para mandar.”
1. El Estado se justifica en las necesidades de la colectividad, entonces, para que el Estado pueda servir adecuadamente se necesita un diseño adecuado del empleo público, ya que finalmente las entidades públicas no son más que un conjunto de puestos de trabajo ligados a objetivos misionales. Este diseño, no se puede dar a partir de leyes sino a partir del fortalecimiento de las Oficinas de Recursos Humanos.
 2. Se debe apostar por los gerentes públicos para que los empleos de libre nombramiento y remoción no sean de carácter político, sino que exista un nivel intermedio entre el técnico y el político que debe ser responsable de la gestión, así se entiende a la gerencia pública como un conjunto de puestos de trabajo que se diferencian de los llamados “empleos de libre nombramiento y remoción.”
 3. Hay que recordar que la estructura de los puestos de trabajo debe acomodarse a la actividad y no la actividad a la estructura, puesto que tenemos mucha influencia de modelos extranjeros sin que sean los referentes más adecuados para el contexto colombiano.
 4. Es necesario pasar a otro nivel, pues el Estado no sólo está compuesto por las entidades públicas centrales, sino que también están las entidades municipales, que han sido estructuradas para brindar servicios públicos a nivel local. Es necesario revisar nuestro modelo regional, ya que hay un sinnúmero de entidades de diferentes naturalezas sin armonización, creando más burocracia, sin una ley orgánica y procedimientos claros para resolver los conflictos de territorio.
 5. El manejo de instrumentos como la contratación estatal debe ser un medio para generar infraestructura y prestar servicios, pero sin una cultura ciudadana la contratación se ha convertido en el foco de la corrupción. Es necesario reconocer que la excesiva reglamentación no soluciona nada, por lo que hay que generar una cultura organizacional y sistemas efectivos de control interno y manejo de recursos.
 6. Hizo énfasis en la necesidad de redefinir la responsabilidad de los servidores públicos para conocer con exactitud las fallas que pueden cometer, con el fin de no minar la capacidad de decisión de las personas que trabajan en las entidades, pues si el trabajador tiene miedo por la revisión de los órganos de control, va a actuar en función de las opiniones de estos y no en favor de los resultados esperados.
 7. Adicionalmente, mencionó la pertinencia de tener en cuenta el activismo judicial, porque son fenómenos importantes pero no tienen en cuenta la realidad financiera, la realidad presupuestal y otros intereses generales que están en juego, por lo que requieren límites y



conocimiento del estado actual del Estado colombiano. Lo anterior, acompañado de la simplificación de trámites y transparencia de los documentos públicos, ya que entre más conozcamos del accionar del Estado seremos mejores veedores y se generará una cultura de veeduría ciudadana para que los ciudadanos sientan como propios los recursos públicos.

8. Siguiendo con el tema de la simplificación de trámites, destacó el hecho que las entidades públicas no pueden sólo preocuparse por la legalidad, sino que además deben incluir principios económicos como la eficacia, la utilización de recursos, la eficiencia y su impacto real, para remover todo lo que dificulte la operación de las entidades. Para ello se requiere revisar constantemente los trámites de la entidad y mejorar la relación Estado- ciudadano desde la buena fe.
9. Para concluir, resaltó que nos encontramos en un contexto histórico de postconflicto que ya está andando y que trae consigo retos impresionantes para el Estado colombiano, que implican redefinir las estructuras para que estas últimas se acomoden a la realidad y que la realidad no tenga que acomodarse a ellas. *(Ver video de la intervención [aquí](#))*

El estado
del Estado