

Enero 2024

# 1 BIO Administración Pública

Revista institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública  
ISSN 2981-7161





**Función Pública**

**Bio** Administración  
Pública

Revista institucional del  
Departamento Administrativo de la Función Pública

ISSN 2981-7161  
Bogotá, D.C., Colombia  
Enero 2024, No.1

No se permite la reproducción total o parcial de esta revista, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia u otro método, sin el permiso previo y por escrito del Departamento administrativo de la Función Pública

Para más información sobre la revista, puede escribir a:  
[revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co](mailto:revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co)



## Comite directivo

**César Augusto Manrique Soacha**  
Director

**Jesús Hernando Amado Abril**  
Subdirector

**Lidoska Julia Dolores Peralta Prieto**  
Secretaria general

**Aura Isabel Mora**  
Directora de Participación, Transparencia y  
Servicio al Ciudadano

**Paulo Molina Bolívar**  
Director de Gestión del Conocimiento

**Gerardo Duque Gutiérrez**  
Director de Desarrollo Organizacional

**Henry Humberto Villamarín Serrano**  
Director de Gestión y Desempeño Institucional

**Francisco Camargo Salas**  
Director de Empleo Público

**Armando López Cortés**  
Director Jurídico

**Luz Stella Patiño Jurado**  
Jefe de Oficina de Control Interno

**Daniel Canal Franco**  
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Alveiro Tapias Sánchez**  
Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Jhon Ricardo Morales Franco**  
Jefe Oficina de Tecnologías de la Información y  
las Comunicaciones

## Comité editorial y de publicaciones

**Jesús Hernando Amado Abril**  
Director de la revista

Comité editorial

**Jorge Artistizabal Rodríguez**

**Paulo Alberto Molina Bolívar**

**Henry Humberto Villamarín Serrano**

**Alfredo Manrique Reyes**

**Fabio Alberto Gil Bolívar**

**Sandra Milena Gutiérrez Castaño**

**Daniel Canal Franco**

**Juanita Baquero Rueda**

**Melissa Pacheco Pérez**

**Fabio Alberto Gil Bolívar**  
Editor

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Fabio Alberto Gil Bolívar**

Revisión de forma y corrección de estilo

Oficina Asesora de Comunicaciones

**César Augusto Arciniegas Beltrán**

Diseño, diagramación, ilustración

Oficina Asesora de Comunicaciones

Carrera 6 n.º 12-62,

Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador:

601 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

[www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Bogotá, D.C., Colombia.





# Contenido

## Bio-administración pública 7

### El cambio de las administraciones públicas para la vida

César Augusto Manrique Soacha

Director Departamento Administrativo de la Función Pública

## Presentación 13

Jesús Hernando Amado Abril

Subdirector Departamento Administrativo de la Función Pública

## BIOADMINISTRACIÓN PÚBLICA 18

### Bioadministración y ecosistemas administrativos 19

#### Una propuesta desde el Departamento Administrativo de la Función Pública

Jesús Hernando Amado Abril

Subdirector Departamento Administrativo de la Función Pública

Alfredo Manrique Reyes

Asesor Departamento Administrativo de la Función Pública

### La administración pública, un campo de estudios en evolución 51

Fabio Alberto Gil-Bolívar

Asesor Departamento Administrativo de la Función Pública

### La buena administración pública como derecho ciudadano y como deber estatal 103

#### Hacia la bioadministración pública

Jesús Hernando Amado Abril

Subdirector Departamento Administrativo de la Función Pública

### Bioadministración en Colombia 131

#### Repensando la administración pública desde la naturaleza, la ética y la protección de las vidas

Paulo Molina Bolívar

Director de Gestión del Conocimiento

Departamento Administrativo de la Función Pública

1

# 2

## TERRITORIO Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 146

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 147  
Fortalecimiento institucional desde una planeación participativa y a largo plazo

Jorge Iván González Borrero  
Director General Departamento Nacional de Planeación

La realidad de las administraciones públicas territoriales 163  
Una reflexión desde sus capacidades para gestionar la paz y la protección de la vida en todas sus formas

Alfredo Manrique Reyes  
Asesor Departamento Administrativo de la Función Pública

La bioadministración, una propuesta desde la perspectiva del buen vivir 173

Aura Isabel Mora  
Directora de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano  
Departamento Administrativo de la Función Pública

# 3

## GOBIERNO DEL CAMBIO 184

Los dilemas de la democracia para un mundo en transición 185

Jorge Iván Bula Escobar  
Director Nacional Escuela Superior de Administración Pública

Inflexibilidades fiscales en la administración pública 195

Jorge Enrique Coronel  
Asesor Ministro de Hacienda y Crédito Público

Las apuestas de Función Pública para la formalización laboral, los territorios y la paz 203

Oficina Asesora de Comunicaciones  
Departamento Administrativo de la Función Pública

Construir la paz desde lo público 213  
Administraciones públicas como agentes de construcción de paz

Diego Alejandro Galván  
Integrante del Grupo de Paz, Memoria y Protección de las Vidas  
Paulo Molina Bolívar  
Director de Gestión del Conocimiento Departamento Administrativo de la Función Pública



# Tablas

**Tabla 1.** Tendencias de reformas en las administraciones públicas **28**

**Tabla 2.** Relaciones de reconocimiento y menosprecio **42**

**Tabla 3.** Principales centros de formación y capacitación en administración pública en América Latina y España **54**

**Tabla 4.** Principales escuelas, facultades, departamentos y centros de investigación sobre administración pública, gobierno, políticas públicas o temas afines en América Latina y España **56**

**Tabla 5.** Principales observatorios, centros de información y redes en administración pública, gobierno, políticas públicas o temas afines en América Latina y España **59**

**Tabla 6.** Programas de doctorado en administración pública en América Latina **61**

**Tabla 7.** Programas de doctorado en administración pública con unidos a otros campos de estudio o énfasis en América Latina y España **64**

**Tabla 8.** Programas de doctorado en gobierno en América Latina y España **66**

**Tabla 9.** Programas de doctorado en políticas públicas en América Latina **69**

**Tabla 10.** Programas de doctorado en políticas públicas unidos a otros campos de estudio o énfasis en América Latina **72**

**Tabla 11.** Programas de doctorado en temáticas y campos de estudios afines a la administración pública en América Latina y España **75**

**Tabla 12.** Revistas científicas con indexación en SCImago especializadas en administración pública o que incluyen sus temáticas en América Latina y España **79**

**Tabla 13.** Revistas científicas especializadas en administración pública, o que incluyen sus temáticas, con indexación en EBSCO, SciELO o Publindex en América Latina (excepto Brasil) **81**

**Tabla 14.** Revistas científicas especializadas en administración pública o que incluyen sus temáticas, con indexación en EBSCO y SciELO en Brasil **84**

**Tabla 15.** Revistas científicas especializadas en administración pública, o que incluyen sus temáticas, con indexación en EBSCO y SciELO en España **86**

**Tabla 16.** Grupos de investigación en Colombia en la categoría A1 con líneas en administración pública, gobierno, derecho administrativo, políticas públicas y temáticas afines **88**

**Tabla 17.** Grupos de investigación en Colombia en categoría A con líneas en administración pública, gobierno, derecho administrativo, políticas públicas, ordenamiento territorial, desarrollo, paz y temáticas afines **92**

**Tabla 18.** Comparación afiliados y pensionados del RPM y RAIS 2022 **200**

**Tabla 19.** Entidades que han implementado plan de formalización laboral (con corte a agosto 2023) **206**



# Bio-administración pública

El cambio de las administraciones  
públicas para la vida

**César Augusto Manrique Soacha**

Director Departamento Administrativo de la Función Pública



**E**l Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), como órgano de gobierno, líder y responsable del funcionamiento administrativo del Estado, consciente de la necesidad apremiante de transformar, orientar, reorganizar y modernizar sus administraciones públicas, bajo el propósito fundamental de adecuarlas a las exigencias sociales actuales que privilegien la protección de la vida en todas sus expresiones, ha venido trabajando, sin pausa, en consolidar un modelo administrativo de organización, actuación, ejecución, control y rendición de cuentas que, no solo contenga las bases esenciales previstas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”*, sino que interprete y desarrolle el verdadero Estado social, democrático, participativo e incluyente que prevé nuestra carta política.

---

*La modernización de las administraciones públicas tiene como objetivo principal integrar su funcionamiento en ecosistemas administrativos bajo criterios comunicacionales avanzados y eficaces*

---

En este orden, y bajo la orientación del señor presidente de la República, Dr. Gustavo Petro Urrego, le estamos presentando al país un importante instrumento académico de reflexión y discusión participativa, en el que se plantean los principales lineamientos bajo los cuales se acordarán, en un espacio dialógico y consultivo con la gobernanza nacional y territorial, los modelos de expresión administrativa que deben corresponder tanto a la gobernabilidad del país como a la de los ámbitos seccionales y locales. Así, a la fecha y antes de terminar este año 2023, hemos realizado tres encuentros territoriales –Bolívar, Chocó y Valle del Cauca–, con el fin de ir tejiendo los modelos de organización y actuación administrativa que contengan sus propias expresiones y sus verdaderas vocaciones, bajo el enfoque de la Bioadministración pública.

La modernización de las administraciones públicas no solo tiene como objetivo principal integrar su funcionamiento en ecosistemas administrativos bajo criterios comunicacionales avanzados y eficaces, agilizar los procesos que resuelvan oportuna y efectivamente las demandas sociales, además de ejecutar las políticas públicas previstas en el plan nacional de desarrollo, sino también busca fortalecer nuevas formas de participación y cooperación comunitaria en la implementación de planes y programas oficiales, lo cual posibilita que la sociedad desempeñe un papel activo en la definición de su propio destino. En este contexto, la intervención de actores directos e indirectos en la formulación y rediseño de las políticas públicas, se erige como pilar fundamental para restaurar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en sus propias instituciones, revalorizar lo público como el bien máspreciado que conforma el patrimonio de todos, así como reafirmar en la conciencia ciudadana que la protección de lo público es un deber y una obligación social y moral.



La reconfiguración de la agenda nacional por el gobierno del cambio representa un avance significativo al abordar, de manera resuelta, la desigualdad como el origen de la violencia. Al priorizar los intereses de los territorios y comunidades empobrecidas y marginadas sobre los intereses particulares y centralistas, este cambio se manifiesta en la firme voluntad política de establecer diálogos con diversos grupos armados ilegales con el objetivo de construir la paz. También se refleja en la capacidad de proporcionar respuestas eficaces a las demandas surgidas en los estallidos sociales y atender las necesidades básicas desatendidas durante décadas.

En este contexto, es imperativo potenciar una transformación proactiva en las administraciones públicas orientada hacia la agilidad, el compromiso, la transparencia y la generación de resultados efectivos y oportunos que sean perceptibles por las comunidades. Este enfoque implica una revisión exhaustiva de los procesos administrativos, una reevaluación de las políticas públicas y la implementación de estrategias que fomenten y aseguren la efectiva participación de las ciudadanías.

La prontitud y eficiencia en la gestión de trámites y procedimientos administrativos, encomendada a entidades reestructuradas para evitar duplicidades en funciones y competencias, respaldada por una gestión pública moderna que integre nuevas tecnologías para la toma de decisiones fundamentadas, se vuelven imperativas para adaptarse a un entorno que demanda respuestas inmediatas a necesidades acumuladas y desatendidas por tanto tiempo. También es esencial establecer las ventajas comparativas y competitivas de los territorios, que permitan fomentar el desarrollo equitativo y equilibrado, preservando siempre los sistemas que protegen la vida. Esta agilidad, que no significa el desmonte del Estado para dejar en manos de particulares el cumplimiento de sus funciones fundamentales, posibilita una respuesta más eficaz, tanto a las demandas sociales como a los desafíos emergentes. La implementación de normativas y políticas públicas, reflejo de una decidida voluntad política para el cambio que la nación requiere, demanda un compromiso por parte de las administraciones públicas para ejecutarlas con prontitud, excelencia, eficiencia, eficacia, transparencia y amplia participación.

La obtención de resultados efectivos y oportunos debe convertirse en el dispositivo principal para evaluar el desempeño gubernamental y la calidad de la democracia. La implementación eficaz de programas y proyectos debe ser monitoreada de cerca, asegurando que las acciones emprendidas se traduzcan en mejoras tangibles en la vida de las comunidades, optimizando la legitimidad de las instituciones públicas y la confianza ciudadana. Para lograr estos cambios, se requiere adecuar, actualizar y fortalecer las funciones que ejercen los servidores públicos, cualificar su desempeño y facilitarles los medios que les permita ser protagonistas y dinamizadores del cambio.

---

*La iniciativa de formalización, liderada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, no solo conlleva una transformación en el marco laboral, sino también significativos cambios en el accionar de las entidades públicas*

---

Para estimular el nuevo rol de los empleados públicos, este gobierno ha avanzado en acciones para su formalización y reconocimiento de sus derechos laborales, con el propósito de abordar y superar la precarización del empleo que conlleva el desconocimiento de los derechos laborales y afecta a miles de colombianos que trabajan en las entidades gubernamentales mediante contratos de prestación de servicios. La iniciativa de formalización, liderada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, no solo conlleva una transformación en el marco laboral, sino también significativos cambios en el accionar de las entidades públicas, mejorando no solo su propio desempeño, sino la prestación de servicios a las ciudadanías.

Dentro de los procesos de transformación impulsados por el señor presidente de la República, Dr. Gustavo Petro Urrego, se destaca la reconfiguración de las administraciones públicas hacia un servicio orientado a la protección de la vida, la construcción de la paz con justicia social, la eliminación de las distintas formas de segregación humana y territorial, la mejor atención a las comunidades y el aumento de la participación ciudadana para potenciar el bienestar social y el desarrollo territorial de manera transparente y eficiente.

Ante estos desafíos, el DAFP, reconociendo la necesidad de asegurar la efectiva cooperación de la gobernanza nacional y territorial, ha invertido la inveterada fórmula de imponer desde el centro para todo el país, las que ha denominado rimbombantemente reestructuraciones del Estado, por la que verdaderamente corresponde a un Estado social y democrático: de la *periferia al centro*, es decir, de “abajo hacia arriba” –*bottom up*–, que permita asegurar conscientemente la necesidad de estos cambios. Con este enfoque, se busca incorporar propuestas y recomendaciones de diversos sectores de la sociedad como servidores públicos, organizaciones sociales, académicos, empresarios, líderes comunitarios, sindicatos, cooperantes internacionales, entre otros.

La publicación de la revista *Bio-administración pública*, que hoy entregamos a todas las ciudadanías, se constituye en un instrumento fundamental destinado a la difusión detallada de la naturaleza y contenido de las transformaciones institucionales, así como de su repercusión en los cambios económicos, políticos, sociales y culturales de nuestro país. Al mismo tiempo, se erige como escenario propicio para fomentar un diálogo dialéctico, propositivo y profundo en torno a las



reformas que la sociedad requiere y demanda de sus entidades gubernamentales. Esta publicación, de frecuencia cuatrimestral, se constituye en el vehículo esencial para captar la colaboración interdisciplinaria entre académicos, profesionales, funcionarios estatales y expertos en los distintos componentes de la administración pública. Igualmente, facilita la convergencia de enfoques y perspectivas, propiciando así un análisis integral de las prácticas administrativas y políticas adoptadas, así como su efecto en el tejido social y económico.

La inclusión de estudio de casos, análisis de mejores prácticas y revisiones críticas contribuye a enriquecer el conocimiento y promover la adopción de políticas y estrategias más efectivas. En consecuencia, será un medio para mantener a la sociedad informada sobre los avances y desafíos en las administraciones públicas, generando conciencia ciudadana, participación comunitaria, control efectivo en los procesos de cambio y eficiencia e integración coherente en las necesarias intervenciones estatales en procura de proteger todas las expresiones de vida.

En este contexto, *Bio-administración pública* no solo se presenta como una fuente informativa, sino como un actor activo en la construcción de un espacio donde las ideas innovadoras y las soluciones efectivas encuentren eco. La interacción entre la academia, los responsables de políticas y la ciudadanía se fortalece, promoviendo un ambiente propicio para la implementación de reformas basadas en evidencia y en el compromiso colectivo con el progreso, la equidad, la inclusión, la justicia social, la igualdad y la vida.



**COLOMBIA**  
POTENCIA DE LA  
**VIDA**



**Función Pública**



# Presentación

**Jesús Hernando Amado Abril**

Subdirector Departamento Administrativo de la Función Pública



**E**l Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en desarrollo de su misión, presenta a todos sus servidores públicos, a la academia y a las ciudadanías su revista *Bio-administración pública*. Esta iniciativa, concebida como una plataforma de reflexión y debate, tiene como objetivo central estimular el análisis en torno a las demandas específicas de las administraciones públicas en el país, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”*. Su propósito fundamental consiste en propiciar un espacio para la divulgación pedagógica y la discusión de ideas, propuestas, recomendaciones y argumentos innovadores que, alineados con los principios de la democracia, los derechos humanos, la paz y la preservación de la vida, impulsen la optimización de las estructuras administrativas públicas, no solo en nuestro país, sino en el ámbito latinoamericano y global.

El título elegido para la revista, *Bio-administración pública*, representa el modelo de administración pública bajo el cual se plantea la reorganización de sus administraciones nacional y locales, tendiente a adecuar sus estructuras funcionales a las necesidades que demanda la sociedad actual y que conduce esencialmente a proteger todas las expresiones de vida. Esta propuesta, construida desde el DAFP, apunta a rescatar el papel central que deben desempeñar las administraciones públicas, a través de ecosistemas administrativos, a efectos de garantizar la realización efectiva de los derechos fundamentales que aseguren la convivencia en un entorno sano para toda la comunidad.

---

*La innovación y la transformación en las administraciones públicas, son temas cruciales que deben ser discutidos no solo por expertos y académicos, sino también por las ciudadanías*

---

La revista aspira a ser un punto de encuentro para diversas perspectivas, abarcando lo técnico, académico, vivencial y pragmático. Su meta es presentar logros, desafíos y recomendaciones que fortalezcan las administraciones públicas colombianas, involucrando a servidores públicos, a la academia, a líderes sociales, políticos, comunidades étnicas, jóvenes y la ciudadanía en general.

La innovación y la transformación en las administraciones públicas, son temas cruciales que deben ser discutidos no solo por expertos y académicos, sino también por las ciudadanías ya que las impacta en la propia existencia y convivencia por ser actores esen-

ciales en la formulación, diseño, ejecución y control de las políticas públicas, todo lo cual conduce a obtener una mayor y mejor concepción de lo público, y fortalece la confianza y la participación efectiva en las decisiones gubernamentales.

La revista se divide en tres secciones: la primera contiene la propuesta presentada por el DAFP del modelo de administración pública bajo el concepto de



“bioadministración”, cuya expresión real se materializa a través de ecosistemas administrativos, en un marco conceptual que permita orientar sus transformaciones de las administraciones públicas. Este enfoque integral busca preservar la vida, garantizar la paz mediante la igualdad y superar la segregación y exclusión en el país. Aborda activamente la detención de la degradación ambiental y el cambio climático a nivel nacional y global, priorizando la igualdad, la justicia social y la participación ciudadana. Se destaca el concepto de “buena administración pública”, enfocándose en la gestión eficiente y ética de recursos para satisfacer las necesidades sociales y fortalecer la participación y rendición de cuentas gubernamental. Incorpora una amplia revisión bibliográfica y documental sobre conceptos que conforman el enfoque de la bioadministración y que señalan su pertinencia e importancia, no solo para el país, sino para la comunidad internacional.

La segunda sección se centra en los desafíos inherentes a las administraciones públicas territoriales, examinando los principios delineados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”*. Hace un análisis esquemático de su situación dispar y evalúa sus capacidades para la gestión efectiva de la paz y la preservación de la vida en todas sus manifestaciones. Y reseña las principales acciones que el DAFP viene realizando en el contexto de la implementación del plan nacional de desarrollo 2022-2026 y del cumplimiento de su mandato institucional.

Finalmente, la tercera sección aborda los progresos de nuestro gobierno del cambio en relación con el cuidado de la vida y la promoción de la paz desde las administraciones públicas. Se realiza un análisis de las rigideces fiscales presentes en la administración pública, que obstaculizan la consecución de resultados oportunos y ágiles. También examina las iniciativas de la Función Pública orientadas hacia la paz, los territorios y la formalización laboral. Se abordan los dilemas de la democracia en un contexto mundial en transición, prestando especial atención a la construcción de la paz desde la esfera pública y destacando el papel fundamental de las administraciones públicas como agentes activos en este proceso.

Es relevante subrayar que la revista *Bio-administración pública* emerge en un momento crucial para Colombia y el continente americano. Su propósito de promover la bioadministración, un enfoque gubernamental que ubica la preservación de todas las expresiones de vida en el centro de su quehacer, es esencial para abordar los desafíos históricos que han afectado a la nación colombiana y la supervivencia en el planeta. La bioadministración busca no solo la paz total, sino también la igualdad, la justicia social y la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones. A través de la colaboración entre ciudadanos, académicos y servidores públicos, se pretende transformar y fortalecer las administraciones públicas,

garantizando que éstas reflejen las necesidades de la población. La innovación y la transparencia en la gestión de recursos públicos son elementos determinantes en este proceso. Además, la revista resalta la importancia de reconocer la interconexión entre la administración pública, la ecología y la ética desde diversas disciplinas, territorios y realidades comunitarias.

Esperamos que esta publicación continúe siendo un faro de ideas innovadoras y propuestas que inspiren la transformación de las administraciones públicas, empoderando a los servidores públicos, a los académicos y estudiantes, líderes comunitarios y a la sociedad en general, para consolidar relaciones armónicas y de confianza mutuas, trabajando conjuntamente por la preservación de la vida en todas sus manifestaciones.





**Función Pública**



**BIO**  **Administración  
Pública**

**1**

---

**Bioadministración  
pública**

---



# Bioadministración y ecosistemas administrativos

Una propuesta desde el  
Departamento Administrativo de la  
Función Pública

**Jesús Hernando Amado Abril**

Subdirector Departamento Administrativo de la Función Pública

**Alfredo Manrique Reyes**

Asesor Departamento Administrativo de la Función Pública



## Introducción

*En efecto, la excesiva desigualdad es siempre un vehículo de racismo, pues los que gozan de extremas riquezas pueden justificarla porque las personas que carecen de medios de supervivencia son consideradas por ellos inferiores en algún sentido. Por eso, la creciente desigualdad es moralmente intolerable, y además contradice todas las proclamaciones constitucionales de la igual dignidad de las personas y de los derechos fundamentales como derechos universales.*

*Por una Constitución de la Tierra  
Ferrajoli (2023, p.101)*

**E**n el ejercicio de sus competencias, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha venido realizando un análisis exhaustivo de los desafíos que enfrentan las administraciones públicas (nacional y territoriales), con el propósito de mejorar sus capacidades en la consecución de sus misiones y funciones para proporcionar los resultados que la comunidad espera con celeridad, transparencia y más y mejor participación ciudadana. En particular, se busca hacer énfasis en el papel que deben desempeñar para proteger la vida en todas sus manifestaciones, construir la paz y erradicar las diversas formas de segregación humana y territorial presentes en la actualidad en nuestro país. Este ejercicio se desarrolla en consonancia con las directrices del *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”* y la misión institucional del Departamento. Además, se basa en una minuciosa revisión de estudios y documentos recientes relacionados con los desafíos que enfrentan las administraciones públicas, aportes de los servidores públicos y expertos, así como de diversos actores sociales.

Es importante destacar que el DAFP, en su calidad de órgano de gobierno líder del sector de la administración pública, desempeña un papel técnico, estratégico y transversal en el Estado. Su labor se enfoca en contribuir al bienestar de la ciudadanía mediante la mejora continua de la actuación de los servidores públicos y sus organizaciones en todo el territorio nacional. Su misión consiste en facilitar el correcto y adecuado funcionamiento de los órganos, organismos y entidades públicas a nivel nacional y territorial, elevar el rendimiento de los funcionarios al servicio del Estado, respaldar la realización de los compromisos gubernamentales con los ciudadanos y fomentar la confianza en las administraciones públicas y en sus servidores.

En este contexto, el DAFP desempeña un rol esencial en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas relacionadas con el desarrollo





administrativo en el ámbito de las administraciones públicas. Esto abarca aspectos como el empleo público, la administración del talento humano, la gerencia pública, la ejecución de funciones públicas por parte de actores privados, la organización administrativa del Estado, la planificación, la gestión, la ejecución, el control interno, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública y la prestación de servicios a la ciudadanía. El objetivo esencial es aplicar los principios fundamentales de la administración pública, tanto los de la función administrativa, como los de la función y la gestión pública, en la búsqueda constante de la excelencia en el servicio estatal.

Bajo esta línea de trabajo, la actual administración del DAFP considera de vital importancia fortalecer las capacidades funcionales, misionales, organizativas, técnicas y humanas de las administraciones públicas, en un contexto nacional caracterizado por la degradación del valor de la vida, las violaciones a los derechos humanos y la persistente desigualdad. En este sentido, el Departamento se ha unido a las estrategias multifacéticas y multidisciplinarias lideradas por el presidente de la República para poner fin al conflicto armado y sentar las bases de una sociedad en paz, que conlleve a la “construcción de la paz total”. El objetivo común es asumir las causas subyacentes de los numerosos conflictos regionales que afectan a Colombia en su conjunto, abordando dimensiones sociales, económicas, políticas, institucionales y culturales.

Lo previamente expuesto conlleva necesariamente a que las administraciones públicas reevalúen su estructura, sus objetivos y su enfoque institucional, adaptándolas a las particularidades económicas, sociales, geográficas e históricas de cada región y de sus pobladores, para mejorar la atención de las responsabilidades derivadas de los postulados del Estado social de derecho. A esto apunta el enfoque de la bioadministración y de los ecosistemas administrativos, lo cual implica también poner en el centro de atención la preservación de la vida humana y de la naturaleza, la promoción de la paz y la erradicación de cualquier forma de exclusión. Esta nueva perspectiva considera fundamental la promoción de una mayor participación ciudadana en todas las etapas del proceso de formulación y ejecución de políticas públicas, el enfoque territorial que consulte las especificidades de la gran diversidad regional y urbana, así como la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión de los recursos públicos. En este sentido, las administraciones públicas también deben ganar confianza social. Para lograrlo, deben orientar sus esfuerzos hacia la obtención de resultados oportunos, concretos, eficientes y eficaces para abordar las urgentes y acumuladas demandas sociales que generan malestar, tensiones y frustración en el aparato público.

Además, el enfoque propuesto demanda una mejora sustancial en la comunicación y la colaboración integral entre las entidades gubernamentales y la ciudadanía,





al igual que sus organizaciones, bajo un modelo sistémico que no se base en compartimentos “sectoriales” y “niveles” administrativos, sino en la estructura de ecosistemas administrativos. Estos operarán bajo un marco de colaboración y coordinación que promoverá la acción armónica y complementaria de diversas entidades y actores, asegurando una gestión eficiente y sinérgica de recursos y esfuerzos con un enfoque territorial.

El diseño e implementación del enfoque propio de la bioadministración pública, bajo la organización de ecosistemas administrativos, permitirá fortalecer la capacidad de las entidades gubernamentales para abordar, bajo el principio de la “buena administración” y del enfoque territorial, las complejas implicaciones de la violencia en Colombia, al tiempo que trabajamos hacia un futuro caracterizado por la paz, la justicia social y la prosperidad social y económica en todas las regiones del país.

---

*En el Departamento Administrativo de la Función Pública consideramos que el proceso de transformaciones de las administraciones públicas debe ser de construcción colectiva*

---

En el Departamento Administrativo de la Función Pública consideramos que el proceso de transformaciones de las administraciones públicas debe ser de construcción colectiva, involucrando de manera significativa a los servidores públicos de todos los territorios y regiones, así como a las organizaciones sociales, la academia, la empresa privada y demás actores relevantes en el ámbito de las administraciones públicas.

Es por esta razón que hemos realizado diálogos consultivos regionales en Valle del Cauca, Choco y Bolívar durante el último trimestre de 2023, y los continuaremos en los primeros meses del próximo año.

En esta publicación, presentamos una serie de fundamentos conceptuales y técnicos que servirán como base para fomentar el debate y recopilar las contribuciones de todas las personas interesadas en este proceso.



# Repensando las administraciones públicas en el contexto de las violencias en Colombia

Las administraciones públicas no han sido ajenas a las dinámicas del conflicto armado interno. Por acción o por omisión, han sido protagonistas importantes de la pervivencia de distintas formas de violencia, y también han sido víctimas. Así las cosas, la construcción de la paz total y la dignificación de la vida en todas sus expresiones, que impulsa el actual gobierno, demanda transformaciones de todos los sectores y niveles de la administración pública y un liderazgo especial.

Veamos lo anterior con algún detalle:

## La administración pública como víctima

Las administraciones públicas en Colombia han sido lamentables víctimas del prolongado conflicto armado interno que ha asolado el país durante décadas. Este conflicto no solo ha generado el asesinato y victimización de servidores públicos dedicados a ayudar a la comunidad, sino también la interrupción y obstrucción de las funciones esenciales de muchas instituciones oficiales. Los actos de violencia y fuerza perpetrados por diversos grupos armados y del narcotráfico, han impedido el desempeño de sus responsabilidades gubernamentales en áreas como la educación, salud, infraestructura, servicios públicos domiciliarios y justicia. Además, ha dejado un impacto devastador en las comunidades que dependen en gran medida de los servicios a cargo del Estado, para mejorar su calidad de vida no solo en zonas rurales, sino también en los cinturones de miseria de las grandes ciudades.

Por solo mencionar algunos ejemplos de estas violencias, señalamos los siguientes: i) asesinato, secuestro, desaparición, extorsión, desplazamiento forzado, intimidación y sometimiento a tratos degradantes e inhumanos de funcionarios y operadores principalmente en las áreas de la seguridad, la justicia, la educación, la salud, el cuidado del medio ambiente y el fomento de los derechos humanos; ii) captura del estado local por mafias legales e ilegales que llevan más de 20 años rotándose y parasitando del poder local y que sobreviven merced a las violencias, la corrupción, el constreñimiento al elector y al servicio de intereses particulares; iii) persecución a instituciones sociales, sindicatos y organizaciones comunitarias (veedurías ciudadanas, grupos ambientalistas y de defensores de derechos humanos); iv) destrucción o abandono de sedes, infraestructuras y bienes públicos; y v) destierro de las autoridades locales.



Las consecuencias de la violencia prolongada en Colombia para la legitimidad de las instituciones y administraciones públicas son profundas y preocupantes. La constante victimización de servidores públicos y la interrupción de las funciones esenciales de las instituciones oficiales, ha minado la confianza de la ciudadanía en el gobierno. La presencia de actos violentos, como asesinatos y secuestros, socava la autoridad del Estado en áreas críticas como seguridad, justicia, educación y salud, lo que disminuye su legitimidad. La captura del Estado local por mafias y la corrupción erosionan aún más la confianza pública en las instituciones. La persecución a instituciones sociales y la destrucción de bienes públicos generan un ambiente de desprotección, desconfianza y descontento.

## **La administración pública como generadora de malestar social y de violencias**

Es complejo abordar este tema, pero es necesario. Como sabemos, la gobernanza democrática, en gran medida organizada a través de las administraciones públicas, se centra en la gestión constructiva de los conflictos, haciendo hincapié en su prevención. Más importante aún, se dedica a garantizar la vigencia y protección de los derechos humanos, el respeto a las normas del estado social de derecho, el monopolio legítimo del uso de la fuerza, el acceso oportuno a la justicia y la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Cuando la administración pública se ve inundada por la corrupción, la negligencia, el centralismo, la intimidación y los abusos de poder, así como por el favoritismo de intereses particulares en un país marcado por la desigualdad crónica, la gobernabilidad democrática se desvanece y se abre paso a la violencia y la ley del más fuerte para determinar el rumbo de la vida de las comunidades.

En este contexto, la gestión deficiente de las administraciones públicas emerge como un factor que promueve o desencadena la insatisfacción social y diversas manifestaciones de violencia. Este ámbito merece un estudio más profundo en Colombia para avanzar en la prevención de conflictos y en la implementación de medidas reparadoras, con el fin de consolidar un entorno de paz duradera. De manera indiscriminada, algunas de estas acciones generadoras de malestar social y violencias por parte de las administraciones públicas son: i) omisión en la protección de los derechos humanos; ii) desatención al ciudadano en sus demandas y agonías, es decir, la existencia de administraciones públicas de espaldas al ciudadano; iii) tramites excesivos que impiden respuestas oportunas; iv) corrupción y desgüeño administrativo; v) maltrato a la ciudadanía y abusos de poder negadores del acceso a derechos, ya sea por acción o por omisión; vi) ausencias en territorios históricamente abandonados y martirizados por la pobreza y las violencias; vii) alianzas con actores ilegales de la violencia y la corrupción; viii) negligencia





y desprotección de la naturaleza; ix) segregación de etnias y territorios urbanos y rurales; x) desatención a los pliegos de peticiones negociados en el marco de las protestas ciudadanas.

## **La buena administración pública como dinamizadora de la paz total**

Tal como se profundiza en otro artículo de esta revista, para abordar los desafíos del impacto de las violencias en las administraciones públicas, desde el DAFP pensamos que es necesario transformar los enfoques y las prioridades de su diseño y de su actuar. La buena administración pública es un concepto que abarca la gestión eficiente y efectiva de los asuntos del Estado, para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Por lo tanto, desempeña un papel fundamental en la protección de la vida y la construcción de la paz desde la transparencia, la responsabilidad, la descentralización efectiva, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

La buena administración pública es considerada como un derecho ciudadano, ya que implica que los ciudadanos tienen el legítimo derecho de acceder a servicios públicos de calidad, hacer parte en la toma de decisiones y ser tratados con imparcialidad y justicia por las autoridades. Además, exige que las instituciones gubernamentales operen de manera ética y que los funcionarios públicos actúen con integridad, evitando la corrupción. La buena administración pública promueve la confianza en el gobierno, la igualdad de acceso a los servicios y la construcción de una sociedad justa, en la que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de manera efectiva y participar activamente en la vida democrática de su país.

Así las cosas, la buena administración pública ejerce un papel crucial en la construcción de la paz y la protección de la vida en todas sus formas en un país como Colombia. Esto se logra a través de la gestión eficiente y efectiva de los asuntos del Estado, satisfaciendo las necesidades y expectativas de los ciudadanos. La transparencia, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas son pilares fundamentales de la buena administración pública, que contribuyen a superar las asimetrías en el acceso a los derechos.

En primer lugar, la transparencia y la rendición de cuentas garantizan que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada, evitando la corrupción y promoviendo la confianza en el gobierno. Esto, a su vez, contribuye a la construcción de la paz, ya que la corrupción, como ya lo hemos señalado, alimenta conflictos y socava la estabilidad. En segundo lugar, la participación ciudadana y la toma de decisiones inclusivas permiten a la sociedad civil influir en las políticas públicas,





lo que lleva a un mayor respeto por los derechos de todos los ciudadanos, los derechos de la naturaleza y la promoción de una sociedad justa.

La buena administración pública asegura que los servicios públicos sean de calidad y que los ciudadanos sean tratados con imparcialidad y justicia, lo que reduce las desigualdades en el acceso a los derechos, como la educación, la atención en salud y a las oportunidades de desarrollo económico. Además, promueve la igualdad de acceso a los bienes y servicios que debe ofrecer el Estado social de derecho, lo que es esencial para la construcción de la paz, pues la exclusión y la desigualdad pueden ser fuentes de conflicto.

## **Las administraciones públicas en el modelo neoliberal: la necesidad de transformar la prevalencia del mercado, hacia la prevalencia de la vida y la paz**

**E**s esencial que las administraciones públicas vayan más allá de meramente satisfacer las demandas del mercado y garantizar la rentabilidad del gasto público, y en su lugar, centren su enfoque en la protección de la vida y la búsqueda de la paz mediante el bienestar general y la equidad social. Esto implica abordar las desigualdades en un país que figura entre los más desiguales del mundo.

Como se sabe, el modelo neoliberal, implementado en el país, sobre todo desde la última década del siglo pasado, se ha caracterizado por la reducción de algunas de las funciones esenciales del Estado social de derecho, la prestación de servicios por particulares y la promoción de la libre competencia, lo que ha dejado una marca profunda en las administraciones públicas contemporáneas, en el bienestar equitativo de la sociedad y en el cuidado de la naturaleza. También ha limitado la capacidad de los ciudadanos para influir de manera efectiva en la toma de decisiones, al reducir su participación en asuntos públicos a solo validar decisiones ya tomadas. Esto ha reducido la legitimidad de las instituciones, generando descontento y desconfianza en la sociedad, ya que se percibe que los intereses privados prevalecen sobre el bienestar colectivo, además de afectar la estabilidad y eficacia de las instituciones gubernamentales.

Autores, como Friedman (1962) y Hayek (1975), han abogado por la minimización de la intervención estatal en favor del mercado, pues privilegia a determinadas



élites. Esto también ha llevado a la privatización de servicios públicos, la orientación hacia la eficiencia y la descentralización administrativa, trasladando casi siempre responsabilidades sociales hacia gobiernos periféricos, sin los recursos correspondientes ni empoderamientos institucionales. Si bien autores como Ostrom (2009) han reconocido los posibles beneficios de la descentralización al “acercar la administración a los administrados”, otros, como Harvey (2007), han alertado sobre la exacerbación de la desigualdad y la mercantilización de áreas claves, como la educación y la salud y el atraso de regiones tradicionalmente empobrecidas.

---

*La bioadministración pública busca enfocarse en la protección y promoción de la vida en todas sus formas*

---

Autores, como Stiglitz (2002), han señalado que el énfasis en la competencia y la rentabilidad puede erosionar la cohesión social e incrementar problemas estructurales y fomentar la corrupción. En este sentido, el modelo neoliberal ha dejado efectos mixtos, incluyendo mejoras en la eficiencia, pero también daños en la equidad y la cohesión social y, como consecuencia, en la legitimidad de las instituciones. Es importante resaltar que este modelo ha llevado a una explotación desmedida de recursos naturales, desencadenando la degradación de ecosistemas críticos. Además, al priorizar la eficiencia sobre la sostenibilidad, se han descuidado las responsabilidades

hacia la protección ambiental, lo que ha reducido la capacidad de la naturaleza para mantener su equilibrio y funcionamiento, afectando negativamente la biodiversidad y la salud de los ecosistemas.

El modelo neoliberal, con su énfasis en la reducción de las funciones esenciales del Estado social de derecho, la privatización, y la búsqueda desmedida de eficiencia y rentabilidad, ha tenido un impacto significativo en nuestras sociedades. Si bien ha traído mejoras en algunos aspectos, no se puede ignorar su contribución a la exacerbación de desigualdades, la mercantilización de servicios claves, la falta de equidad regional y la erosión de la cohesión social.

Para avanzar hacia un futuro en paz, más equitativo y sostenible, es imperativo reconsiderar este enfoque y adoptar políticas que equilibren el crecimiento económico con la justicia social, la inclusión y el cuidado del medio ambiente. La bioadministración pública, como lo hemos señalado, busca enfocarse en la protección y promoción de la vida en todas sus formas, respetando los derechos humanos y garantizando una gestión responsable de los recursos naturales, bajo el principio de buena administración. Este camino no solo busca lograr el bienestar general, sino también construir una sociedad más justa, pacífica y sustentable en un mundo caracterizado por la desigualdad y la amenaza del cambio climático.

## Las principales tendencias de las reformas a las administraciones públicas en el mundo contemporáneo y en Colombia

En los últimos años, varios países han experimentado procesos de reformas de sus administraciones públicas, con énfasis distintos según sus necesidades. Algunas de esas tendencias de las reformas están resumidas en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Tendencias de reformas en las administraciones públicas**

Enfoque	Principios orientadores	Países	Autores
Gobierno electrónico ( <i>e-Government</i> )	Implica la utilización de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), para mejorar la prestación de servicios públicos y la interacción entre el gobierno y los ciudadanos	Singapur, Estonia, Corea del Sur	Albert Meijer, Helen Margetts
Transparencia y apertura ( <i>Open Government</i> )	Fomenta la transparencia en la toma de decisiones gubernamentales y la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y el acceso a la información pública	Estados Unidos, Reino Unido, Brasil	Beth Noveck, Lawrence Lessig
Gestión por resultados	Se centra en la medición y evaluación de los resultados y el desempeño gubernamental, con un enfoque en el logro de objetivos específicos	Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Colombia	Mark Moore, Christopher Hood
El ciudadano en el centro de la acción pública	Participación activa, transparencia, servicios eficientes, respuesta a necesidades ciudadanas, involucramiento en toma decisiones y mejora continua de servicios gubernamentales	Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Dinamarca	Carl Friedrich (Alemania), Albert Meister (Alemania)
Nueva gestión pública ( <i>New Public Management</i> )	Propone la aplicación de técnicas de gestión empresarial en la administración pública, enfocándose en la eficiencia y la reducción de costos. Énfasis en la “gerencia pública” y la profesionalización de los funcionarios	Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Colombia	Christopher Hood, Peter Drucker



Enfoque	Principios orientadores	Países	Autores
Enfoque basado en derechos ( <i>Rights-Based Approach</i> )	Pone énfasis en los derechos humanos y la equidad en la prestación de servicios públicos, garantizando el acceso de todos los ciudadanos	Suecia, Noruega, Canadá	Amartya Sen, Martha Nussbaum
Colaboración y redes ( <i>Collaborative Governance</i> )	Aboga por la colaboración entre diferentes actores, incluyendo gobiernos, organizaciones no gubernamentales, sector privado y ciudadanos, en la solución de problemas públicos	Países Bajos, Dinamarca, Canadá	Mark E. Warren, Chris Ansell
Innovación en el sector público	Promueve la adopción de enfoques creativos y disruptivos en la administración pública para resolver problemas y mejorar la calidad de los servicios	Finlandia, Israel, Singapur	John M. Bryson, Stephen Goldsmith
Descentralización y empoderamiento local	Transfiere responsabilidades y recursos a nivel local para una toma de decisiones más cercana a la comunidad	Brasil, India, Indonesia, Kenia	Paul Smoke (EE. UU.), George E. Peterson (EE. UU.)
Economía comportamental en la política pública	Utiliza los principios de la psicología y la economía para diseñar políticas que tengan en cuenta el comportamiento humano	Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia	Richard Thaler (EE. UU.), Cass Sunstein (EE. UU.)
Sostenibilidad y resiliencia	Integra principios de sostenibilidad y resiliencia en la planificación y ejecución de políticas gubernamentales	Países Bajos, Alemania, Suecia, Noruega	Judith Rodin (EE. UU.), Tim Jackson (Reino Unido)
Transparencia y participación ciudadana	Fomento de la transparencia en la administración pública y la involucración ciudadana en la toma de decisiones	Brasil, México y algunos países nórdicos	Archon Fung y Beth Simone Noveck

Enfoque	Principios orientadores	Países	Autores
<b>Bioadministración pública a través de ecosistemas administrativos</b>	Propone la reorganización de las administraciones públicas -nacional y territoriales-, bajo un concepto de integración funcional entre sectores y territorios, ordenados por ecosistemas administrativos, que garanticen la producción social y económica incluyente y participativa y aseguren la buena administración	Propuesta para Colombia	DAFP

Fuente: elaboración propia

En el caso de Colombia, el marco conceptual orientador ha sido la nueva administración pública (NPM por su sigla en inglés de *New Public Management*), que hace énfasis en la eficiencia, la orientación al cliente y la adopción de prácticas del sector privado en el gobierno. Sus principales características incluyen descentralización (casi siempre es más desconcentración y delegación que descentralización), orientación al cliente, rendición de cuentas, competencia y mercado, flexibilidad laboral, reducción de la burocracia y privatización selectiva. Con estos pilares busca mejorar la calidad de los servicios públicos, aumentar la eficiencia, promover la transparencia, simplificar procesos administrativos y, en algunos casos, involucrar al sector privado en la prestación de servicios públicos. Sus resultados han sido importantes, pero sus desafíos son mayúsculos. Este marco conceptual o modelo ha enfrentado una serie de críticas y desafíos que ponen en tela de juicio su eficacia y su compatibilidad con los valores y objetivos de la administración pública colombiana.

A continuación, se presentan ocho de las principales críticas y desafíos de este modelo, que aun impera en América Latina y en Colombia:

- Falta de enfoque en la equidad y la justicia:** la NPM tiende a centrarse en la eficiencia y la productividad, lo que puede resultar en la reducción de servicios para grupos marginados o desfavorecidos. Esto puede llevar a una disminución en la equidad y la justicia social en la prestación de servicios públicos y aumentar las brechas territoriales. Los grupos marginados, como las minorías étnicas, las personas con discapacidades o las comunidades rurales, a menudo se ven perjudicados por esta falta de enfoque. Además, la reducción de servicios en áreas geográficas menos rentables ha resultado en un abandono de regiones enteras, exacerbando las brechas territoriales y generando desequilibrios económicos y sociales.



- **Sobreestimación de la capacidad de mercado:** la incorporación de conceptos de mercado en la gestión pública puede no ser apropiada para todas las funciones gubernamentales y servicios. Servicios fundamentales, como la educación y la salud, pueden no ser compatibles con los principios de competencia y elección del mercado, ya que no se adaptan a las diversas necesidades de las comunidades en regiones urbanas y rurales, que a menudo varían en términos de recursos y acceso a servicios. Además, en un entorno donde la informalidad económica es predominante, la aplicación de las leyes del mercado para regular el acceso a bienes y servicios estatales puede dar lugar a desigualdades y acentuar la marginación tanto en términos humanos como territoriales. La opción de los subsidios condicionados, que se ha considerado para abordar estos problemas, ha demostrado ser ineficaz, y puede fomentar la dependencia de la asistencia estatal, promover un excesivo paternalismo y perpetuar una mentalidad ciudadana de pasividad y necesidad.
- **Enfoque estrecho en resultados medibles:** la NPM tiende a dar prioridad a resultados fácilmente medibles, lo que conduce a descuidar aspectos cualitativos y de largo plazo en la prestación de servicios. La obsesión por los indicadores de rendimiento puede dejar de lado aspectos intangibles pero cruciales. Por ejemplo, en la educación, la calidad de la enseñanza, la motivación de los estudiantes y el compromiso de los docentes son factores difíciles de cuantificar pero importantes para el éxito a largo plazo. En la atención médica, la satisfacción del paciente y la relación médico-paciente son elementos cualitativos que no se reflejan fácilmente en números. Cuando las administraciones públicas conciben a la ciudadanía meramente como un conjunto de datos, se corre el riesgo de fomentar la falta de solidaridad y cooperación, así como la desconfianza. Esto, a su vez, contribuye a una cultura ciudadana débil, en cuanto a la comprensión y apoyo de los asuntos públicos y la colaboración en su gestión y disfrute.
- **Desmotivación y desconfianza en los servidores públicos:** el énfasis en la competencia y el rendimiento puede generar una cultura organizacional en la que los empleados públicos se sientan desmotivados y faltos de compromiso, dado que pueden experimentar presión excesiva y falta de reconocimiento por su trabajo. La falta de motivación y confianza en los servidores públicos contribuye a socavar la efectividad y la eficiencia de la administración pública.
- **Simplificación excesiva de los problemas públicos:** la aplicación de técnicas empresariales puede llevar a una simplificación excesiva de los problemas complejos y multifacéticos que enfrenta la administración pública. Esto puede conducir a soluciones superficiales que no abordan adecuadamente las necesidades de la sociedad. Los problemas públicos, como la construcción de la paz, la protección de la vida, la superación de las distintas formas de segregación y marginación social, no son simplemente transacciones comerciales;



están inmersos en contextos sociales, políticos y éticos que requieren un análisis más profundo

- **Privatización y pérdida de control público:** la privatización puede generar problemas sistémicos en la prestación de servicios esenciales, debido a que las empresas privadas, al buscar maximizar sus beneficios, pueden verse tentadas a recortar costos en áreas críticas, como la calidad de los servicios o la inversión en infraestructura a largo plazo. Esto puede resultar en una disminución de la calidad de los servicios públicos, por lo tanto, afecta directamente la vida de los ciudadanos y socava el propósito fundamental de los servicios gubernamentales. Además, la privatización puede llevar a una pérdida de control público, ya que las empresas privadas no siempre tienen incentivos para la transparencia y pueden operar con un grado significativo de autonomía, planteando desafíos para la supervisión y la rendición de cuentas, puesto que el gobierno puede tener dificultades para asegurarse que los servicios se proporcionen de manera efectiva y se ajusten a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- **Falta de adaptabilidad a contextos culturales y locales:** la NPM a menudo se basa en principios universales y técnicas de gestión aplicadas en contextos empresariales. Sin embargo, estas perspectivas pueden no ser aplicables en todos los entornos culturales y sociales, además que pueden conducir a incompatibilidades y falta de aceptación. Cada comunidad y región tiene su propia idiosincrasia, valores y prácticas arraigadas que a menudo no encajan con las directrices generales de la NPM. Esto puede llevar a una falta de aceptación, resistencia y conflictos, ya que los métodos de gestión simplificados y orientados hacia la competencia no siempre son apropiados o efectivos en contextos culturales específicos.

---

*La bioadministración pública y los ecosistemas administrativos ofrecen una alternativa a los enfoques tradicionales y restrictivos de la administración pública*

---

Así las cosas, la bioadministración pública y los ecosistemas administrativos ofrecen una alternativa necesaria al enfoque restrictivo de la NPM, que ha imperado en el país, al poner el énfasis en la protección de la vida y la construcción de la paz, la equidad y la justicia, a través del reconocimiento de las diversidades culturales, socioeconómicas, geográficas y contextuales presentes en el territorio nacional. Esta perspectiva abarca la atención a aspectos cualitativos y de largo plazo en la prestación de servicios, al evitar la obsesión por los resultados cuantificables, que a menudo obvian factores determinantes para construir intangibles éticos, sociales y humanistas que fueron destruidos por las múltiples violencias y que aportan en el bienestar de la sociedad. Además,





la bioadministración pública se adapta a los contextos culturales y locales, reconociendo que cada comunidad y región en Colombia tiene sus propias particularidades e historias que requieren atenciones y dinámicas específicas. Así, se promueve también la aceptación y la cooperación generadora de confianza y solidaridades, en lugar de la resistencia y los conflictos que provocan malestar social y violencias.

En un entorno donde la privatización y la pérdida de control público son preocupaciones significativas, la bioadministración pública aboga por mantener la gestión de servicios esenciales en manos del Estado, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas, así como la calidad y accesibilidad de los servicios públicos para todos los ciudadanos. El nuevo enfoque para transformar las administraciones públicas ofrece una perspectiva más equitativa, adaptativa y justa para abordar los desafíos de la administración pública en Colombia, abrazando la diversidad cultural y territorial del país y preservando el bienestar de todos los ciudadanos.

## La propuesta de bioadministración pública y los ecosistemas administrativos en la Constitución “ambientalista” y “participativa” de 1991

La Constitución de 1991 ha sido llamada la “Constitución ecologista”, debido a la gran cantidad de disposiciones para la defensa y protección del medio ambiente<sup>1</sup>, en particular, en los artículos 8, 63, 79 y 80, y luego en el Convenio sobre la diversidad biológica, aprobado mediante la Ley 165

1 De una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de constitución ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: Preámbulo (vida), 2° (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8° (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en





de 1994. En este sentido, nos recuerda el profesor Mario Rincón (2022), que el medio ambiente es calificado en la carta magna como un principio, un derecho y un deber: i) es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la nación; ii) es un derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional fundamental para el hombre, y su cuidado es una tarea conjunta entre el Estado y los particulares, y iii) es un deber colectivo por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones encaminadas a su protección, buscando siempre que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas encaminadas a salvaguardar las riquezas naturales de la nación.

La propuesta de implementar el enfoque de bioadministración pública y ecosistemas administrativos para reformar las administraciones públicas colombianas se justifica de manera contundente a través de la integración de preceptos constitucionales. Este enfoque, arraigado en el derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución, impulsa la gestión sostenible de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas, garantizando un ambiente saludable y seguro para las actuales y futuras generaciones.

Además, se destaca la importancia del derecho a la paz, establecido en el artículo 22 de la Constitución, especialmente en un país con un histórico conflicto armado. La bioadministración pública y los ecosistemas administrativos surgen como herramientas para abordar las raíces del conflicto, como la competencia por los recursos naturales y la degradación ambiental, promoviendo la estabilidad social y económica, factores fundamentales para la paz y la reconciliación.

La nueva aproximación también armoniza con la visión ecológica de la Constitución, que exige la protección del patrimonio ecológico y la sostenibilidad ambiental, enfatizando la responsabilidad del Estado según el artículo 80, alineándose con las ideas de Leff (2004). La participación ciudadana, establecida como principio fundamental en el artículo 103, se conjuga con la obra de Boaventura

---

zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (asambleas departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (concejos municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).



de Sousa Santos (2010), resaltando la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas ambientales y administrativas para promover una gestión más democrática y cercana a las necesidades reales de la población.

La protección de los ecosistemas se presenta como una responsabilidad ineludible del Estado, conforme al artículo 80 de la Constitución y en concordancia con las ideas de Sachs (2015). Además, la justicia ambiental, contemplada en los artículos 229 y 250 y ejemplificada por Martha K. Nussbaum, se erige como un componente vital de la justicia global, asegurando la equidad en la distribución de los impactos ambientales y la protección de las comunidades más vulnerables.

La propuesta de reorientar las administraciones públicas colombianas, bajo el concepto de bioadministración y los ecosistemas administrativos, se relaciona directamente con el acatamiento y desarrollo de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en el que se establece la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en principios como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. La bioadministración, al integrar conceptos de sostenibilidad y respeto por los ecosistemas, se alinea con estos principios constitucionales.

Al adoptar una perspectiva que prioriza la protección del entorno y la promoción de un desarrollo sostenible, se garantiza la eficacia y economía de los recursos públicos. La gestión bioadministrativa también fomenta la igualdad, al buscar equilibrar los intereses generales con la preservación de los ecosistemas para las generaciones futuras. La descentralización y delegación de funciones pueden facilitar la toma de decisiones más cercana a las comunidades y a las realidades de la diversidad geográfica y biótica del país, a la vez que promueve la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales y fortalece la moralidad y la imparcialidad en la administración pública al evitar conflictos de intereses que afecten los ecosistemas.

El enfoque de bioadministración pública para transformar las administraciones públicas, respeta y desarrolla el compromiso de la Constitución de garantizar los derechos de las futuras generaciones y promover la paz, tal como lo establece el preámbulo y los artículos 1 y 22. La visión de justicia intergeneracional de Rawls (1970) subraya la importancia de considerar las necesidades de las generaciones venideras en la toma de decisiones públicas, consolidando la visión de un Estado orientado hacia la paz y la justicia a largo plazo. En conjunto, estos fundamentos y autoridades respaldan de manera sólida la propuesta de bioadministración pública y ecosistemas administrativos como el camino hacia una transformación efectiva de las administraciones públicas colombianas.



## Los desafíos de los sistemas administrativos en la administración pública como dinamizadores del cambio hacia la construcción de la paz y de la protección de la vida

La comprensión contemporánea de los sistemas administrativos en la administración pública es un campo dinámico que se mantiene en constante evolución. Autores influyentes, como Weber (1991) con su obra *Economía y Sociedad*, sentaron las bases para la teoría de la burocracia, destacando la importancia de la jerarquía clara de autoridad, reglas y procedimientos formales, especialización de funciones, impersonalidad en las relaciones laborales y meritocracia basada en la competencia técnica. De este modelo se desprenden diversos tipos de sistemas administrativos tradicionales en entidades gubernamentales,

*La rendición de cuentas garantiza que los funcionarios públicos actúen de manera ética, previniendo la corrupción y fomentando la confianza en el gobierno, aspecto crucial para la paz*

que se basan en una jerarquía especializada y en la concepción de soberanía, donde el Estado es el poder central. Además, consideran que las acciones individuales influyen de manera determinante en los fenómenos sociales. Sin embargo, enfrentan desafíos: i) traducir las demandas sociales en acciones concretas, abordadas por conceptos como autonomía y capacidad estatal; ii) La interacción entre soberanía y la ontología del actor crea estructuras estatales rígidas e ineficaces para adaptarse a las necesidades cambiantes; y iii) las demandas cambiantes de la sociedad y el avance tecnológico han llevado a la reevaluación de estos enfoques clásicos.

Autores contemporáneos como Christopher Hood, en su libro *Una Administración Pública para el Siglo XXI*, abogan por una nueva administración pública que se centre en la gestión basada en resultados, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La gestión basada en resultados asegura que los recursos se utilicen de manera eficiente, mejorando servicios esenciales como la salud y la educación. La rendición de cuentas garantiza que los funcionarios públicos actúen de manera ética, previniendo la corrupción y fomentando la confianza en el gobierno, aspecto crucial para la paz. La participación ciudadana involucra a la población en la toma de decisiones, promoviendo la resolución pacífica de conflictos.



Por otro lado, autores como Bozeman y Feeney (2011), enfatizan la importancia de la gestión de redes y la colaboración en un entorno interconectado. La era digital ha impulsado la adopción de enfoques basados en datos, como lo propone Fountain (2001), quien resalta la importancia de la tecnología de la información y la transparencia en la administración pública. La gestión de redes y la colaboración entre instituciones permiten abordar problemas complejos como la violencia. La tecnología de la información mejora la eficiencia de la administración y la transparencia, además de reducir la percepción de corrupción y promover la paz al evitar la desconfianza.

A pesar de algunas ventajas que ofrecen estos sistemas administrativos, en la búsqueda de cuidar la vida en un planeta afectado por el cambio climático y en la construcción de la paz, en contextos como Colombia, también presentan ciertas debilidades y desafíos, tales como:

- Los sistemas administrativos contemporáneos se centran principalmente en la eficiencia y la participación ciudadana, pero a menudo no tienen un enfoque suficientemente fuerte en la protección de la vida en todas sus formas y la vigencia de los derechos humanos. Esto puede ser una debilidad significativa en un país que busca la reconstrucción del valor sagrado de la vida en todas sus expresiones, la construcción de la paz y la reconciliación, y la reparación a las víctimas con un enfoque de verdad, justicia y garantía de no repetición.
- Suelen ser rígidos y lentos para adaptarse a las demandas cambiantes y urgentes relacionadas con la protección de la vida humana y no humana, así como para atender las demandas sociales represadas por decenas de años y que le subyacen a las violencias. La toma de decisiones puede resultar lenta y poco efectiva en la respuesta a situaciones de emergencia, como las descritas al comenzar este artículo.
- A pesar de la importancia de la participación ciudadana en la nueva administración pública, en la práctica puede haber obstáculos para asegurar una representación equitativa y, sobre todo, una acción incidente y determinante en el ciclo de las políticas públicas para atender las comunidades más afectadas por las violencias o las que han sufrido la exclusión y la marginación en contextos del desarrollo desigual del país
- Si bien la gestión de redes y la colaboración entre instituciones son destacadas, en la realidad pueden surgir problemas de coordinación, competencia y falta de cooperación entre diferentes agencias y niveles gubernamentales y organizaciones de la sociedad. Estos problemas pueden dificultar la implementación de soluciones efectivas en situaciones complejas como el cambio climático, la construcción de la paz, la reparación a los daños causados a la

naturaleza, la profundización del enfoque territorial de la acción de las administraciones públicas.

- La brecha digital existente en el país puede dejar a ciertos territorios y grupos de la población aún más excluidos de los beneficios de estos sistemas, en lugar de abordarla.
- La gestión basada en resultados puede enfocarse en indicadores cuantitativos, lo que puede no reflejar adecuadamente los impactos en cuestiones ambientales y de paz, que a menudo son difíciles de cuantificar. Esto puede llevar a una falta de atención a factores cualitativos y a la búsqueda de soluciones a corto plazo que no aborden adecuadamente los desafíos a largo plazo.
- En estos sistemas, el Estado tiende a concentrar gran parte del poder. Esto puede llevar a la falta de participación de las comunidades locales y a la exclusión de grupos marginados en la toma de decisiones y a exacerbar conflictos y tensiones en el país.
- Los enfoques administrativos a menudo son generales y pueden no adaptarse a las realidades específicas de Colombia, donde las dinámicas regionales y culturales son diversas. Esto puede dificultar la aplicación efectiva de estos sistemas para abordar problemas locales.
- Así las cosas, se hace necesario emprender una innovación conceptual en los sistemas administrativos, particularmente en entornos como Colombia, donde las administraciones públicas enfrentan desafíos singulares como actores que, por acción u omisión, han sido afectados o han influido en el conflicto armado interno. Este proceso implica la concepción de nuevos modelos administrativos que actúen como agentes activos en la preservación de la vida en todas sus manifestaciones, además de contribuir al establecimiento de la paz con justicia social. El objetivo fundamental es superar las diversas formas de exclusión, tanto a nivel humano como territorial.

## La bioadministración pública

**L**a bioadministración pública es una propuesta de paradigma innovador que redefine la gestión gubernamental. Prioriza la preservación y mejora de la vida en todas sus manifestaciones y la construcción de la paz y la convivencia armónica con la naturaleza, así como la superación de toda forma de segregación humana o territorial como mecanismos para prevenir la degradación de la vida.



Este enfoque trasciende la administración pública tradicional y se convierte en un compromiso mancomunado de todos los estamentos de la sociedad y del Estado, con la sostenibilidad ambiental, la justicia social y la paz. Busca la construcción de una sociedad inclusiva, donde se garantice la igualdad en la calidad de vida y el acceso a oportunidades para todos los miembros de la sociedad y se garantice el cuidado de la naturaleza y su restauración donde haya sufrido daños.

En la bioadministración pública, las políticas se diseñan considerando el impacto en los ecosistemas, la salud de la población y la promoción de la inclusión, la igualdad y la convivencia pacífica. Se fomenta y facilita la colaboración e integración interinstitucional y la participación ciudadana activa para abordar desafíos complejos y garantizar la buena administración. La reconciliación se convierte en un pilar fundamental, promoviendo el entendimiento y la resolución pacífica de conflictos.

## **Las diferencias entre biopolítica y bioadministración**

La biopolítica y la bioadministración pública son dos campos de estudio y enfoques gubernamentales distintos. La biopolítica, como concepto desarrollado por Foucault (2004), se centra en el poder estatal para regular y controlar la vida de los ciudadanos, a menudo mediante la vigilancia y la regulación de aspectos como la salud, la educación y la seguridad. Busca mantener el orden y ejercer control, a veces a costa de las libertades individuales.

Por otro lado, la bioadministración pública es un paradigma innovador que redefine la gestión gubernamental. Su enfoque es la preservación y mejora de la vida en todas sus formas, la construcción de paz, la superación de la segregación y la sostenibilidad. Esta mirada promueve la colaboración amplia entre sociedad y Estado, pues favorece la igualdad, la justicia social y la convivencia pacífica. Enfatiza en diseñar políticas considerando el impacto en los ecosistemas y la salud de la población. A diferencia de la biopolítica, la bioadministración busca un bienestar más integral y sostenible, donde el poder estatal se emplea para la preservación de la vida en su totalidad, el goce de las libertades públicas y la promoción de una sociedad inclusiva y pacífica. Dicho de otra manera, mientras que la biopolítica se centra en el control estatal, la bioadministración pública busca la colaboración y la mejora integral de la calidad de vida en armonía con la naturaleza y la paz.



## Las bases conceptuales de la bioadministración pública

---

*La bioadministración pública se puede entender como un ecosistema organizativo y de gestión orientado a salvaguardar y promover el bienestar y la dignidad de todas las personas y seres vivos*

---

Con el propósito de transformar las administraciones públicas hacia los objetivos ya expuestos, el DAFP plantea el concepto de bioadministración, como una noción orientadora e innovadora en la administración pública. La bioadministración pública se puede entender como un ecosistema organizativo y de gestión orientado a salvaguardar y promover el bienestar y la dignidad de todas las personas y seres vivos, así como la sostenibilidad de los ecosistemas. Su propósito principal es garantizar un entorno en el que se respeten los derechos, se fomente la equidad, se proteja la diversidad, y se promueva la justicia social.

La administración pública, bajo esta óptica, busca facilitar el acceso a servicios esenciales, mitigar las desigualdades, y tomar decisiones éticas que tengan en cuenta las implicaciones a largo plazo para la vida en todas sus formas.

La bioadministración pública es una técnica de administración que incorpora una nueva perspectiva de “gubernamentalización”<sup>2</sup>, en línea con la terminología de Foucault (1976). Su objetivo no es simplemente adaptarse a los cambios inminentes, sino catalizarlos y fortalecerlos. Esta transformación debe estar arraigada en sólidos fundamentos éticos y de equidad con el fin de situar la promoción y protección de la vida en todas sus manifestaciones en el centro de la administración pública. El prefijo ‘bio’ tiene sus raíces en el griego antiguo, βίος, que significa “vida”, de modo que engloba todas sus formas, sin limitarse exclusivamente a la vida humana. Por lo tanto, el propósito es forjar una administración pública que salvaguarde la vida en todas sus dimensiones, fomentando la paz, la justicia social y la participación ciudadana.

---

<sup>2</sup> El concepto de “gubernamentalización” se deriva de la obra de Foucault y se refiere al poder que ejerce el Estado y otras instituciones para regular y controlar la conducta de las personas. En el contexto de la bioadministración, este poder se utiliza de manera ética y responsable para promover la protección de la vida y la búsqueda de la paz y la justicia social. En lugar de imponer restricciones autoritarias, se busca guiar y empoderar a las comunidades para que tomen decisiones informadas y responsables sobre su bienestar y el de su entorno.



Esta perspectiva se basa en una sólida base teórica y conceptual. En este sentido, se emplea la teoría del reconocimiento propuesta por Honneth (1997 y 2010) para establecer un marco institucional y, simultáneamente, definir un criterio de justicia inherente. Además, se adopta el enfoque de capacidades propuesto por Nussbaum (1988 y 2012), con el objetivo de incorporar un criterio ético que demuestre cómo el desarrollo de un conjunto de “capacidades básicas” se traduce en una garantía y manifestación del principio de una óptima administración pública. Adicionalmente, se toman contribuciones de destacados teóricos en el ámbito de la administración pública y la ciencia política, como Bozeman (2007), con el fin de establecer criterios organizacionales específicos, especialmente en lo que se refiere a lo que denominaremos “ecosistemas administrativos”.

En primer lugar, la teoría del reconocimiento de Honneth (1997), desarrollada en su obra *La lucha por el reconocimiento*, destaca la importancia de la valoración y el reconocimiento social como elementos fundamentales para el desarrollo humano. El autor argumenta que el reconocimiento de nuestra identidad y dignidad por parte de la sociedad es esencial para nuestra autoestima y bienestar. Aplicado a la bioadministración, esta perspectiva implica que las instituciones gubernamentales deben garantizar que todas las personas y comunidades sean reconocidas y valoradas en igual medida, independientemente de su origen, género, orientación sexual o cualquier otra característica. Esto se traduce en la promoción de políticas inclusivas y la eliminación de desigualdades que socaven la dignidad de las personas, lo cual genera también, una reciprocidad social de reconocimiento, credibilidad y confianza en las instituciones de gobierno.

Por otro lado, el enfoque de capacidades de Nussbaum (2007), detallado en su libro *Las fronteras de la justicia*, se centra en identificar y garantizar un conjunto básico de capacidades que permitan a las personas llevar una vida digna y plena. Éstas incluyen elementos como la salud, la educación, la participación política y la capacidad de tomar decisiones informadas. Esta mirada es importante para la bioadministración, debido a que busca promover el bienestar y el desarrollo humano integral. Las políticas públicas en el contexto de la bioadministración deben estar diseñadas para empoderar a las personas y comunidades, proporcionando las capacidades necesarias para una vida de calidad y equitativa.

La combinación de ambas teorías, el reconocimiento de Honneth y el enfoque de capacidades de Nussbaum, proporciona un marco sólido para la bioadministración pública. Se trata de una óptica que no solo busca la gestión eficiente de recursos y servicios, sino también la promoción activa del reconocimiento de la dignidad de todas las personas y la garantía de que tengan las capacidades necesarias para llevar una vida digna. Esta perspectiva aborda de manera integral las necesidades humanas y de la naturaleza y contribuye a la construcción de la paz, la justicia social y al cuidado de la biodiversidad en una sociedad diversa y compleja.

En este contexto, la bioadministración se destaca por su dimensión institucional y su criterio de justicia basado en el concepto de reconocimiento. Así, se establece una relación determinante entre la esfera administrativa gubernamental y cada ser humano. Es fundamental señalar que el término “ser humano” se utiliza de manera inclusiva, superando la noción convencional de ciudadanía. En este marco, se requieren las condiciones adecuadas para que se concrete un proceso de reconocimiento que abarque tres categorías fundamentales, al mismo tiempo que se identifican y abordan tres manifestaciones distintas de desvalorización (Tabla 2).

**Tabla 2. Relaciones de reconocimiento y menosprecio**

Acto de reconocimiento	Acto de menosprecio
Reconocimiento afectivo: expresado en la autoconfianza a nivel individual	Humillación física: privación de la autonomía física y destrucción de la confianza en el mundo
Reconocimiento jurídico: expresado en el auto respeto elemental, con especial énfasis en los grupos históricamente excluidos o discriminados, donde les deben ser concedidos los mismos derechos que los demás miembros	Privación de derechos y exclusión social
Reconocimiento en términos de aprobación solidaria y apreciación de las capacidades y formas de vida individuales: expresado en una autoafirmación ética	Degradación del valor social de ciertas formas de autorrealización

Elaboración propia basado en Honneth (2010)

Siguiendo esta premisa y basados en la tabla anterior, la bioadministración persigue establecer condiciones institucionales para la relación entre el Estado y el individuo, con la capacidad no solo de promover y garantizar actos de reconocimiento, sino también de identificar y abordar actos de menosprecio. ¿Por qué optar por un criterio de reconocimiento en lugar de centrarse exclusivamente en la justicia distributiva? La elección se sustenta en que el concepto de reconocimiento abarca un alcance más amplio, porque incorpora elementos que trascienden las consideraciones puramente materiales y de oportunidad e incluye la vida no humana. Se busca enriquecer la perspectiva conforme a la importancia de respetar y valorar la dimensión social de la realización personal y la necesidad de relaciones armónicas del conjunto de la sociedad con la naturaleza.



Ahora bien, surgen interrogantes acerca del tipo de vida que la bioadministración busca promover y proteger. No se limita únicamente a la preservación y gestión de la vida en todas sus formas, sino que aspira a fomentar una vida digna, donde se garantice la realización personal y el bienestar, sin que este último se conciba bajo la clásica lente del utilitarismo ético<sup>3</sup> o a costa del detrimento de las otras formas de vida. Se trata de definir la calidad de vida desde una perspectiva ética basada en las capacidades individuales, es decir, lo que las personas son capaces de ser y hacer, y en qué medida poseen estas capacidades (según Nussbaum, 2003) y las relaciones armónicas con la naturaleza. Esto implica superar los tradicionales indicadores de “crecimiento económico”, “salario” o “riqueza” como únicos determinantes de calidad de vida.

La adopción del enfoque propuesto por Nussbaum (2003) permite relacionar estas capacidades con el desarrollo de la justicia social y la justicia ambiental y, específicamente, con el rediseño de organismos y entidades que pongan en el centro de su misión una concepción integral del ser humano y de la naturaleza, que integre tanto aspectos racionales como biológicos. Esto implica el reconocimiento de diversas dimensiones de dignidad en el mundo, junto con la capacidad de identificar periodos de simetría, asimetría o necesidad. De este modo, estas instituciones pueden actuar en consonancia con su mandato y misión, contribuyendo al logro de objetivos fundamentales (Nussbaum, 2003).

Así las cosas, la bioadministración está orientada a garantizar el diseño institucional de ecosistemas administrativos colaborativos, responsables y efectivos para identificar y estructurar adecuadamente la oferta institucional y las capacidades estratégicas y logísticas del Estado necesarias para el efectivo desarrollo de las diez (10) capacidades básicas (que también son compatibles con el enfoque de derechos) identificadas por Nussbaum (2003), más la (11) adicionada por nosotros y que es central dentro de las prioridades del gobierno actual, a saber:

1. **Vida:** poder vivir hasta el final de una vida humana de duración normal; no morir prematuramente o antes que la propia vida sea reducida de tal manera que no sea digna de vivir. De la misma forma, comprende el respeto y cuidado de los ciclos vitales de los no humanos, garantizando los derechos de la naturaleza.

---

3 El utilitarismo ético es una teoría que sostiene que una acción es moralmente correcta si produce la mayor cantidad de felicidad o bienestar para la mayor cantidad de personas, y es incorrecta si causa sufrimiento o malestar. Se centra en maximizar la utilidad o el beneficio total en la toma de decisiones morales. Sus autores más relevantes incluyen a Jeremy Bentham, quien escribió “Una introducción a los principios de moral y legislación” (1789), y John Stuart Mill, autor de “Utilitarismo” (1863).



2. **Salud corporal:** poder tener buena salud, incluyendo salud reproductiva; recibir una nutrición adecuada; y tener refugio adecuado.
3. **Integridad corporal:** poder moverse libremente de un lugar a otro; estar seguro contra asaltos violentos, incluyendo asalto sexual y violencia doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual y para decidir en materia de reproducción.
4. **Sentidos, imaginación y pensamiento:** poder usar los sentidos, imaginar, pensar, razonar y hacerlo de una manera humana, que sea cultivada por una adecuada educación. Poder usar la imaginación y el pensamiento en conexión con la experiencia y poder producir trabajos y eventos por decisión propia. Poder usar la propia mente de formas protegidas por los garantes de la libertad de expresión y la libertad religiosa. Poder tener experiencias placenteras y evitar dolores innecesarios.
5. **Emociones:** poder tener vínculos afectivos con cosas y personas; poder amar a los otros y extrañarlos en su ausencia; experimentar un desarrollo emocional libre de miedos y ansiedades.
6. **Razón práctica:** poder formar una concepción del bien y participar en reflexiones críticas sobre la planeación de la propia vida.
7. **Afiliación:** poder vivir con y hacia los demás, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, participar en diferentes formas de interacción social, tener empatía. Tener las bases sociales del respeto propio y la no humillación; ser tratado como un ser con dignidad cuyo valor es igual al de los demás.
8. **Otras especies:** poder vivir en relación y con cuidado hacia los animales, las plantas y el mundo de la naturaleza.
9. **Juego/ocio:** poder reírse, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
10. **Control sobre el propio ambiente:** a) Político: poder participar efectivamente en las decisiones políticas que influyen en el gobierno de la propia vida; tener el derecho a la participación política, libertad de expresión y asociación. (b) Material: poder tener propiedad y tener derechos de propiedad en una base igual que los demás; poder buscar empleo en una base de igualdad. En el trabajo, poder hacerlo como ser humano, ejercer la razón práctica y entablar relaciones de reconocimiento mutuo con otros trabajadores.
11. **Paz para la vida:** poder reconocer los conflictos como parte de la sociedad, resolverlos de manera pacífica, reconocer las diversidades y contribuir a la convivencia y construcción de la dignidad de los otros.

Estas once capacidades ofrecen un sólido marco para diseñar un enfoque de bioadministración pública orientado a cuidar la vida, promover la paz, la justicia





social y fomentar una participación ciudadana más significativa en el ciclo de las políticas públicas. Al reconocer la importancia de la vida, la salud, la libertad, el juego, las relaciones y el sentido, este enfoque se centra en el bienestar humano y de la naturaleza de manera integral. Además, la inclusión de la razón práctica y el control sobre uno mismo fomenta la toma de decisiones informadas y racionales en la esfera política. La atención a la empatía y la justicia en las relaciones y el énfasis en la creatividad y la imaginación también contribuyen a una sociedad más equitativa y enriquecedora.

Es importante resaltar que la perspectiva de capacidades no se basa de ninguna manera en premisas paternalistas o de coacción sobre la acción. Por el contrario, el desarrollo de éstas se basa en la importancia que tienen las decisiones personales sobre el proyecto de vida de cada individuo. En este punto, lo cardinal es tener claro que esas capacidades necesitan de condiciones sociales, políticas, económicas, ambientales y culturales adecuadas que, en lo que al gobierno compete, se basan en preceptos de administración pública.

## Bioadministración y ecosistemas administrativos

La bioadministración en las administraciones públicas requiere un entramado institucional, cuyas acciones estén basadas en los criterios éticos, de justicia y de alcance institucional que se derivan de las relaciones de reconocimiento y de la efectiva y dinámica realización del conjunto de capacidades básicas descritas anteriormente. Dicho entramado se expresa en un ecosistema institucional propio, que a su vez tiene un carácter plural, pues involucra a las diversas administraciones públicas (nacional, territorial, global), denominado como ecosistemas administrativos.

En este sentido, los ecosistemas administrativos deben contener una serie de preceptos organizacionales y funcionales que permitan engranar la oferta institucional, las demandas ciudadanas y la administración pública (como acción) para que, efectivamente, los bienes y servicios que el gobierno provee generen productividad social y productividad económica, de acuerdo con la dimensión de

---

*Los ecosistemas administrativos deben contener una serie de preceptos organizacionales y funcionales que permitan engranar la oferta institucional, las demandas ciudadanas y la administración pública*

---





la política pública que se trate. Para la definición de ecosistemas administrativos, se va a tomar como punto de partida el argumento de Little (2020), que sostiene por qué los gobiernos y sus aparatos administrativos deben entenderse como “sistemas naturales”, pues son ensamblajes (*assemblages*) contingentes de múltiples prioridades y motivaciones donde existe competencia sobre definición de prioridades y locación de recursos. Por lo tanto, los procesos de toma de decisiones incluyen cultura, normas, racionalidad limitada (*bounded rationality*), así como modelos más tradicionales para la toma de decisiones que corresponden a una lógica burocrática cercana a modelos de elección racional.

A continuación, se describen los preceptos básicos de los ecosistemas administrativos:

- **Los ecosistemas administrativos –al derivarse del aparato gubernamental– son compuestos:** Comprenden funciones sociales, redes, quehaceres, poderes y niveles de coordinación múltiples y superpuestos (Little, 2020). Esto significa que el ecosistema administrativo no debe entenderse como un organigrama organizacional típico, donde todos los procedimientos, actores o jerarquías están formalmente definidos. Éste tiene múltiples sistemas, organizaciones, grupos, especialistas que a veces trabajan coordinadamente, otras de forma independiente, y otras con intereses contrarios o yuxtapuestos.
- **Interés público:** es el punto de referencia sobre el cual se consolidan las políticas públicas y debe ser considerado como el fin ético, en el que se sustentan las relaciones políticas, los órganos, organismos y entidades, y sus prácticas se juzgan como contribuyentes o detractoras de este (Bozeman, 2007).
- **Oferta institucional orientada a la productividad social:** la oferta de bienes y servicios por parte de los órganos, organismos y entidades del gobierno debe estar en sintonía con las demandas y necesidades sociales, es decir, apuntar a un mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de los sujetos y a una vida digna que sea concordante con los proyectos de vida individuales.
- **Política pública, riesgos e incertidumbres:** los lineamientos de política pública son definidos a partir de unos ciertos resultados esperados. Además, se deben tener en cuenta los diferentes niveles de riesgo e incertidumbre a través de mecanismos para su identificación y medición. En este sentido, Little (2020) plantea tres elementos centrales para este análisis: (1) una perspectiva centrada en el actor (microfísica del poder) tanto para las propiedades como las facultades del gobierno; (2) la racionalidad limitada (*bounded rationality*) que se define a partir de la información –incompleta– disponible en el momento, las capacidades cognoscitivas del individuo y, el tiempo disponible para la toma de la decisión; (3) la comunicación asertiva dentro de los distintos niveles de coordinación del gobierno para evitar fallos de comunicación.
- **Campos de acción estratégica:** Según Little (2020), el fundamento de la estructura de la vida social se basa en agentes comportándose estratégicamente



dentro de un campo de recursos y otros agentes, algo que puede ser extrapolado a la forma como las organizaciones del gobierno actúan. Así las cosas, un campo de acción estratégica es un orden social construido en el meso-nivel cuyos actores (individuales o colectivos) están sintonizados e interactúan entre sí basados en una intersubjetividad sobre los propósitos del campo, las relaciones entre los distintos actores dentro de este (relaciones de poder) y las reglas de gobierno sobre las acciones legítimas que se pueden tomar al interior del campo.

- **Creación de conocimiento y toma de decisiones basadas en evidencia científica:** El gobierno, a través de sus ecosistemas institucionales, construye conocimiento; hace análisis predictivos y prescriptivos; evalúa sus prioridades e interacciones; toma decisiones intertemporales, entre otros. Por lo tanto, es importante entender los procesos de conocimiento científico liderados por los órganos, organismos y entidades y, sus distintas instancias de gobierno corporativo en relación con la recolección y análisis de evidencias acerca de los problemas o estados factuales.

## Los pasos hacia la bioadministración y los ecosistemas administrativos en Colombia

**E**l Departamento Administrativo de la Función Pública lidera el proceso de transformación de las administraciones públicas hacia la bioadministración y los ecosistemas administrativos que cada vez será más participativo. Este proceso pretende instaurar una visión interconectada y sostenible, innovando y trascendiendo las fronteras tradicionales. Para ello, integra políticas bioambientales con estrategias de participación ciudadana, erigiendo un sistema robusto contra la corrupción. Además, se propone como meta generar las condiciones para que las administraciones públicas sean dinamizadoras efectivas de la equidad social y territorial, y que en su esencia, sea un agente activo en la preservación y fomento de la vida en todas sus manifestaciones.

Para estos efectos se están profundizando análisis y diagnósticos multidisciplinarios sobre los desafíos de las estructuras gubernamentales vigentes, identificando brechas y desafíos y valorando los sistemas de gestión existentes, teniendo en cuenta su impacto en términos de sostenibilidad, protección de la vida, contribución a la construcción de la paz y la equidad. Igualmente, se han identificado instituciones que pueden ejercer liderazgo en estas transformaciones y se ha comenzado una serie de diálogos territoriales consultivos con funcionarios y líderes sociales para conocer sus propuestas y recomendaciones.



## Referencias

- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Bozeman, B. y Feeney, M. (2011). *Rules and Red Tape Research: A Prism for Understanding Theory Development in Public Administration*. Sharpe Publishing.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Universidad de la República. [https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber\\_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf](https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf)
- Ferrajoli, L. (2023). *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*. Trotta editorial.
- Friedman, M. (1962). *Capitalismo y libertad*. Ediciones Deusto. [https://proassetspdl.com.cdnstatics2.com/usuarios/libros\\_contenido/arxius/50/49157\\_Capitalismo\\_y\\_libertad.pdf](https://proassetspdl.com.cdnstatics2.com/usuarios/libros_contenido/arxius/50/49157_Capitalismo_y_libertad.pdf)
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores. <https://www.ivanillich.org.mx/Foucault-Castigar.pdf>
- Foucault, M. (1976). *Histoire de la Sexualité. 1. La Volonté de Savoir*. Gallimard.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1979*. Gallimard.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press.
- García de Enterría, E. y Fernández. (2013). *Curso de derecho administrativo*, 16ª ed. Thomson Civitas.
- Hayek, E. A. (1975). *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica.
- Honneth, A. (2010). *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Katz Editores. <http://www.katzeditores.com/images/fragmentos/HonnethIII.pdf>
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI Editores. [https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/4937/1/Racionalidad\\_ambiental.pdf](https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/4937/1/Racionalidad_ambiental.pdf)
- Little, D. (2020). *A New Social Ontology Of Government. Consent, Coordination And Authority*. Palgrave Macmillan
- Manrique, A. (1991). *La constitución de la Nueva Colombia*. CEREC-PNUD.
- Nussbaum, M. (1988). *Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution*. *Oxford Studies in Ancient Philosophy, Supplementary*, Vol. 1. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP31.pdf>
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuestas para el desarrollo humano*. Paidós.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia*. Paidós.



- OCDE (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*.  
<https://www.oecd.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020-1256b68d-es.htm>
- Ostrom, E. (2009). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, D. y Plastric, P. (1998). *La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Paidós.
- Rawls, J. (1970). *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rincón, M. (2022). *La Constitución ecológica*. Universidad Libre.  
<https://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/6683-la-constitucion-ecologica>
- Sachs, f. (2015). *la era del desarrollo sostenible*. Columbia University Press.  
[https://proassetspdlcom.cdnstatics2.com/usuaris/libros\\_contenido/arxius/31/30978\\_La\\_era\\_del\\_desarrollo\\_sostenible.pdf](https://proassetspdlcom.cdnstatics2.com/usuaris/libros_contenido/arxius/31/30978_La_era_del_desarrollo_sostenible.pdf)
- Stiglitz, J.E. (2002). *El malestar de la globalización*. Taurus.  
<https://periferias1.files.wordpress.com/2014/06/el-malestar-de-la-globalizacion-stiglitz.pdf>
- Weber, M. (1991). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Premiá editora de libros.  
<http://medicinayarte.com/img/weber-max-la-etica-protestante-y-el-espíritu-del-capitalismo.pdf>





# Función Pública





# La administración pública, un campo de estudios en evolución

**Fabio Alberto Gil-Bolívar**

Asesor Departamento Administrativo de la Función Pública





## Introducción

**E**l presente artículo tiene como propósito brindar una primera mirada sobre el estado del arte de la administración pública en América Latina y España y cómo la bioadministración pública se constituye en campo de estudios por construir. El trabajo se divide en cuatro secciones: Principales centros de pensamiento e información en administración pública; Formación doctoral en administración pública y afines; Publicaciones científicas en administración pública y afines; e Investigación en administración pública y temáticas afines en Colombia. La metodología que se empleó para elaborar este material incluye esencialmente una pesquisa documental en internet y la consulta a bases de datos de publicaciones científicas.

---

*Hoy por hoy, las capacidades académicas, científicas, editoriales e investigativas en administración pública en América Latina y España se encuentran en proceso de consolidación, siendo Brasil, México, España, Chile, Argentina, Colombia y Ecuador los países con mayores avances*

---

Antes de proceder el desarrollo del artículo, se considera necesario demarcar la administración pública, que, en el imaginario académico regional, se asume tanto como una disciplina científica como un marco o medio de acción del gobierno. En nuestro caso, tomaremos como contexto general la primera acepción.

Hoy por hoy, las capacidades académicas, científicas, editoriales e investigativas en administración pública y áreas de conocimiento próximas en América Latina y España se encuentran en proceso de consolidación, siendo Brasil, México, España, Chile, Argentina, Colombia y Ecuador los países con mayores avances.

En Colombia se advierte que hay una reducida oferta de estudios doctorales en el área; las publicaciones científicas especializadas no están incluidas en el principal listado mundial, el *SCImago Journal & Country Rank*; y hay pocos grupos de investigación enfocados en administración pública en la máxima categoría A1 de Minciencias, a pesar de que existen 19 que disponen de líneas en temáticas próximas al campo.



## Principales centros de pensamiento e información en administración pública

**E**n América Latina y España funciona un considerable número de centros de pensamiento e información en administración pública y gobierno. Algunos de estos son altamente especializados y ofrecen capacitación a los funcionarios del Estado o formación universitaria o posgradual; otros son escuelas, facultades, departamentos o centros de investigación al interior de universidades públicas o privadas; y, por último, está una proporción menor de centros que operan como redes u observatorios.

Dentro de la primera categoría se encuentran los centros de formación y capacitación en administración pública y gobierno, mayoritariamente de carácter público, donde los funcionarios y servidores públicos de los países de la región mejoran sus capacidades profesionales para gestión pública y la acción social, sus calidades éticas y habilidades sociales de acuerdo con las particularidades de cada territorio local, departamental o estatal y nacional. Muchas de estas instituciones también dan asistencia técnica a organismos e instituciones del estado en distintos niveles territoriales. Además, producen estudios, publicaciones e investigaciones en tópicos relacionados con las administraciones públicas y establecen relaciones de colaboración y cooperación con otros centros de formación a nivel nacional e internacional. Estas actividades son esenciales para diseñar y construir un Estado moderno e innovador, volcado al servicio de la ciudadanía y a la transformación de las instituciones del Estado.

Vale la pena destacar dentro del espectro subregional la labor que realiza el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), fundado en 1954, en el marco de Naciones Unidas, como un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) especializado., que Brinda programas de posgrado y realiza funciones de investigación y extensión en áreas como la gestión pública, el desarrollo territorial, la gestión de proyectos, la gestión de riesgos, cambio climático e integración regional (Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2023).

A nivel nacional, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, España, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay poseen sus centros de formación y capacitación en administración pública, con capacidad de cobertura nacional. Adicionalmente, en países como España y México, algunos gobiernos de las comunidades autónomas o estados tienen centros enfocados a sus administraciones autonómicas y territoriales. Algunos de estos son la Escola d'Administració Pública de Catalunya, el Instituto Vasco de Administración Pública

(IVAP), el Instituto de Administración Pública de Tabasco (IAP-Tabasco) y el Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP). Vale la pena mencionar, por su especificidad, la Escuela de Gobierno Municipal de Guatemala y la Escuela de Administración Pública (EAP) del Gobierno de la Ciudad de México, cuya oferta de capacitación se dirige a los servidores públicos del orden municipal (Ver Tabla 3).

**Tabla 3. Principales centros de formación y capacitación en administración pública en América Latina y España**

País	Instituciones
Regional	Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
Argentina	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
	Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires
Brasil	Escuela Brasileira de Administración Pública y de Empresas (EDAPE) de la Fundación Getulio Vargas
	Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)
Chile	Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA)
Colombia	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Cuba	Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno (ESCEG)
Ecuador	Centro de Gobierno y Administración Pública; IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales)
España	Escola d'Administració Pública de Catalunya
	Escola Galega de Administración Pública
	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
	Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP)
Guatemala	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
	Escuela de Gobierno Municipal
México	Escuela de Administración Pública (EAP) del Gobierno de la Ciudad de México
	Escuela de Gobierno Municipal
	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
	Instituto de Administración Pública de Tabasco (IAP-Tabasco)
	Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP)
Paraguay	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas Norberto Bobbio





País	Instituciones
Perú	Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)
República Dominicana	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Uruguay	Escuela Nacional de Administración Pública

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas web de las instituciones.

En la segunda categoría están escuelas, facultades, departamentos o centros de investigación de universidades de América Latina y de España. Buena parte de estas instituciones ponen su acento en áreas de gobierno, administración pública y políticas públicas o en temáticas afines. En estos centros, la mayoría de iniciativa privada y con gran reputación nacional e internacional, se imparten actividades de formación de pregrado y postgrado, donde se forman los cuadros directivos del sector público. En ellos también se llevan a cabo labores de investigación y consultoría dirigida a gobiernos e instituciones públicas. Los países que poseen un mayor número de este tipo de centros son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y México, que cuentan con una amplia y diversa oferta académica. Como se verá más adelante, varios de estos establecimientos también ofrecen estudios de doctorado. A nivel subregional, figuran apuestas como la Escuela de Gobierno de Políticas Sociales de Mercosur, que se ha constituido en espacio de actualización y especialización de la alta dirección pública de los países miembros de esta iniciativa integracionista en el sur de la región latinoamericana (ver Tabla 4).

*Los países que poseen un mayor número de centros de formación en áreas de gobierno, administración pública y políticas públicas son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y México*



**Tabla 4. Principales escuelas, facultades, departamentos y centros de investigación sobre administración pública, gobierno, políticas públicas o temas afines en América Latina y España**

País	Escuela/Facultad/Departamento/Centro
Regional/ Paraguay	Escuela de Gobierno de Políticas Sociales de Mercosur
Argentina	Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII) de la Universidad Nacional del Cuyo (UNC)
	Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA)
	Escuela de Gobierno de la Universidad Austral
	Escuela de Gobierno y Administración de la Universidad de Mar del Plata
	Escuela de Política y Gobierno (EPyG) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)
	Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato di Tella
	Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)
	Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).
Brasil	Escuela Brasileira de Administración Pública y de Empresas (EDAPE) de la Fundación Getulio Vargas.
	Escuela de Gobierno de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)
	Departamento de Administración y Contabilidad de la Universidad Federal de Viçosa
Chile	Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP) de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile
	Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile
	Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez





País	Escuela/Facultad/Departamento/Centro
Colombia	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) de la Universidad de Los Andes
	Centro Estudios sobre Desarrollo Económico del CEDE de la Universidad de Los Andes
	Centro de Pensamiento en Política Fiscal (CPPF) de la Universidad Nacional de Bogotá
	Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT
	Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de Los Andes
	Escuela de Gobierno y Ética Pública de la Pontificia Universidad Javeriana
	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia
	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia
Costa Rica	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica
El Salvador	Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador (Maestría en Políticas Públicas)
Ecuador	Escuela de Gobierno de la Universidad Hemisferios
España	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)
	Escuela de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid (UCM)
	Goberna del Instituto Universitario Ortega y Gasset
	Instituto Política Y Gobernanza de Universidad Carlos III de Madrid
México	Centro de Estudios en Administración Pública (CEAP) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
	Centro de Investigación, Docencia y Análisis de Política Pública (CIDAPP) de México
	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey
	Facultad de Gobierno y Economía de la Universidad Panamericana
Perú	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)
	Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico
Uruguay	Escuela de Gobierno de la Universidad de la República del Uruguay

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas web de las instituciones.



En la tercera clase de instituciones están observatorios, centros de información y redes en temáticas sobre administración pública, gobierno, políticas públicas y tópicos afines. En el escenario regional, se distingue el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo público internacional y de carácter intergubernamental que se conformó en 1972 por iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela con la misión de fomentar el análisis y el intercambio de experiencias en campos como la reforma del estado y la modernización de la Administración Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2023).

Dentro de los observatorios se destacan apuestas continentales como la del Observatorio de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Hemisféricos de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo propósito es construir un acervo de experiencias y buenas prácticas en gestión pública. Sus asuntos de interés son visión de largo plazo de los territorios, estrategias nacionales de planificación, presupuesto público, servicio civil profesionalizado, evaluación de políticas y programas, marcos regulatorios, transparencia y rendición de cuentas, tecnologías de la información y la comunicación, descentralización, calidad de los servicios públicos y participación de la sociedad en la gestión pública (Organización de Estados Americanos, 2023). También sobresale el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, de la Fundación NovaGob, que promueve la innovación pública en Iberoamérica y tiene su sede en Madrid. Su objetivo es diseñar e implementar un sistema de gestión de la innovación para la gestión pública en América Latina, además de contribuir a la formación de talento humano en campos como la gestión pública y el diseño de políticas.

En países como Colombia, Chile, Ecuador y España operan otros observatorios de carácter nacional interesados en la administración pública. Entre ellos, por su carácter novedoso y puntero, merecen mención varios proyectos españoles como el Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE) del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y el Observatorio de la Inteligencia Artificial para la Administración Pública (OIAAP) de la Generalitat Valenciana, que desarrolla proyectos innovadores y de alto grado de sofisticación tecnológica en educación, justicia, salud y seguridad (ver Tabla 5).



**Tabla 5. Principales observatorios, centros de información y redes en administración pública, gobierno, políticas públicas o temas afines en América Latina y España**

País	Nombre
Regional	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
	Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública (INPAE)
	Observatorio de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Hemisféricos de la Organización de Estados Americanos (OEA)
	Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local
Colombia	Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA) Centro de Investigación y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia
Chile	Observatorio para la Gestión y el Análisis Político de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Valparaíso
Ecuador	Observatorio de la Función Pública
	Centro de Gobierno y Administración Pública del IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales)
España	Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE) del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública
	Observatorio del Sector Público Inetum (OPSPI)
	Observatorio para la Transformación del Sector Público de la Fundación PwC y ESADE
	Observatorio de la Inteligencia Artificial para la Administración Pública (OIAAP) de la Generalitat Valenciana
	Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas web de las instituciones.



## Formación doctoral en administración pública y afines

**E**n América Latina y España existen diversos programas de formación doctoral en administración pública, gobierno, políticas públicas y temáticas afines. La modalidad en que se brindan estos estudios va desde la tradicional estrategia presencial hasta la semipresencial y virtual. Los niveles de exigencia y calidad también son muy diversos. En algunos países, como México, hay doctorados profesionalizantes cuyo requisito de grado no es una tesis o la publicación de varios artículos de investigación en revistas indexadas internacionalmente, en índices o listados de gran reputación, sino estancias de investigación o exámenes.

Esta sección se ha dividido en varios ítems para su desarrollo. La primera comprende propuestas cuya titulación es en Administración Pública. Aquí se encuentran programas en dos países: Argentina y México. Próximamente se brindará otro en esta área en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia.

Llama la atención que la mayor oferta se da en México, donde se emplean modalidades presencial o escolarizada, semipresencial y virtual. Gozan de buena reputación por su rigor y diversidad de líneas de investigación los doctorados presenciales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública (IESAP). En la primera de estas ofertas académicas se incluyen 9 líneas de investigación, de las cuales dos son muy novedosas: Nuevas teorías y conocimientos en la disciplina de la administración pública; e Innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional. En el segundo doctorado se incluyen también 9 líneas de investigación como: Transformaciones del Estado, el gobierno y la administración pública; y Administración pública, democracia y participación ciudadana (Ver Tabla 6).

Los estudios de doctorado bajo las modalidades semipresencial y virtual son ofertados por universidades o institutos de educación superior que no figuran en posiciones destacadas de los *rankings* internacionales de instituciones de educación superior.



**Tabla 6. Programas de doctorado en administración pública en América Latina**

País	Universidad/ Institución	Modalidad	Líneas de investigación
Argentina	Universidad Nacional del Litoral (UNL)	Presencial	N/D
México	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas teorías y conocimientos en la disciplina de la administración pública.</li> <li>• Participación ciudadana.</li> <li>• Incorporación de la perspectiva de género en la administración pública.</li> <li>• Análisis comparativo de administraciones públicas nacionales e internacionales.</li> <li>• Gestión de políticas públicas y relaciones intergubernamentales.</li> <li>• Cambio institucional y administración pública en México.</li> <li>• Seguridad social en las administraciones públicas de América Latina.</li> <li>• Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada, estatal y municipal.</li> <li>• Innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional.</li> </ul>
	Instituto de Administración Pública (IAP)	Escolarizada	N/D
	Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas	Presencial	N/D

País	Universidad/ Institución	Modalidad	Líneas de investigación
	Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y Municipios (IAPEJ)	Presencial y virtual	N/D
	Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública (IESAP)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teoría de la administración pública.</li> <li>• Transformaciones del Estado, el gobierno y la administración pública.</li> <li>• Políticas públicas y sociales.</li> <li>• Gerencia pública.</li> <li>• Funciones de la administración pública.</li> <li>• Gobierno y administración pública federal, estatal y municipal.</li> <li>• Administración pública, democracia y participación ciudadana.</li> <li>• Gobernabilidad.</li> <li>• Hacienda pública.</li> </ul>
	Instituto Internacional del Derecho y del Estado (IIIDE)	Semiescolarizada	N/D
	Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP)	Virtual y semipresencial	N/D
	Universidad Anáhuac – Facultad de Derecho	Presencial	N/D
	Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT)	Presencial	N/D



País	Universidad/ Institución	Modalidad	Líneas de investigación
	Universidad de Altos Estudios Hispanoamericana (UNIVAEH)	Virtual	N/D
	Universidad de Baja California (UBC)	Semipresencial	N/D
	Universidad del Conde (UDC)	Virtual	N/D
	Universidad de México (UDM)	Virtual	N/D

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de las universidades o centros de formación

En segundo lugar, se identificaron programas en los que la administración pública está ligada a áreas afines del conocimiento, como políticas públicas, gobierno, ciencia política, gestión gubernamental y gobernabilidad. Aquí, a diferencia del anterior apartado, se encontraron doctorados en un mayor número de países. No obstante, la mayor cantidad de doctorados son brindados en México, donde se ofrecen 3 programas; 2 de ellos en la modalidad virtual. Argentina y Paraguay cuentan con 2 cada uno, y Brasil, España y Guatemala, con 1. En este grupo se destaca el doctorado en Administración Pública y Gobierno que se imparte en la Escola de Administração de Empresas (EAESP) de São Paulo de la emblemática y ampliamente reconocida Fundación Getulio Vargas (FGV), que incluye tres líneas de investigación: Gobierno y sociedad civil; Política y economía del sector público; y Transformaciones del Estado y políticas públicas. También poseen una reconocida trayectoria los programas en Administración y Políticas Públicas del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Murcia (UM) (ver Tabla 7).

**Tabla 7. Programas de doctorado en administración pública con unidos a otros campos de estudio o énfasis en América Latina y España**

País	Universidad/ Institución	Denominación	Modalidad	Líneas de investigación
Argentina	Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) – Escuela de Política y Gobierno	Administración y Políticas Públicas	Presencial	N/D
	Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).	Administración y Políticas Públicas	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno y administración pública.</li> <li>• Políticas de desarrollo territorial.</li> <li>• Políticas, administración y sus transformaciones en el campo de lo público</li> <li>• Teoría social y política contemporánea y administración pública democrática</li> </ul>
Brasil	Fundación Getulio Vargas (FGV EAESP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo	Administración Pública y Gobierno	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno y sociedad civil.</li> <li>• Política y economía del sector público.</li> <li>• Transformaciones del estado y políticas públicas.</li> </ul>
Colombia	Universidad del Valle	Gobierno, Política Pública y Administración Pública	Presencial	N/D



<b>España</b>	Universidad de Murcia (UM)	Ciencia Política y Administración Pública	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación política, campañas y elecciones.</li> <li>• Gobierno, administración y políticas públicas.</li> </ul>
<b>Guatemala</b>	Galileo Universidad	Administración Pública y Políticas Públicas	Virtual	N/D
<b>México</b>	Centro de Estudios Superiores y Criminológicos (CESCIJUC)	Administración y Políticas Públicas	Presencial, virtual y otras	N7D
	Centro Universitario de las Casas (CUDC)	Administración Pública y Ciencias Políticas	Virtual	N/D
	Universidad de las Américas y el Caribe (UNAC)	Administración Pública y Políticas Públicas	Virtual	N/D
<b>Paraguay</b>	Universidad de la Integración de las Américas (UNIDAS)	Administración Pública, con énfasis en Gestión Gubernamental	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas</li> <li>• Gestión del Estado</li> </ul>
	Universidad Columbia del Paraguay	Administración Pública, con énfasis en Gobernabilidad	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntos públicos y gobernabilidad</li> </ul>
<b>Perú</b>	Universidad de San Martín de Porres - Instituto de Gobierno y de Gestión Pública	Gobierno y Política Pública	Presencial	N/D

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de las universidades o centros de formación

En tercer lugar se encuentran los doctorados en gobierno, cuyas denominaciones incluyen vínculos con otras áreas, como política, derecho, políticas públicas, administración pública y gestión pública. Una vez más, es México el país con mayor

número de opciones, con un total de 9. Le siguen Perú, con 3, y Argentina y España, con 1. De éstos sobresalen dos ofertas brindadas por dos instituciones de reconocida trayectoria en el campo de la formación posgradual: el doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) de España, que incluye 7 líneas de investigación, y el doctorado en Ciencias de Gobierno y Política del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECOS), que posee 3 líneas de investigación (ver Tabla 8).

**Tabla 8. Programas de doctorado en gobierno en América Latina y España**

País	Universidad/ Institución	Denominación	Modalidad	Líneas de investigación
Argentina	Universidad Católica de Córdoba (UCC) - Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales	Política y Gobierno	Presencial	N/D
España	Universidad Autónoma de Madrid (UAM) – Escuela de Doctorado	Derecho, Gobierno y Políticas Públicas	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes privados, públicos, globales y su protección</li> <li>• Constitución, democracia y derechos.</li> <li>• Estudios internacionales e integración europea.</li> <li>• Gobierno, administración, estado del bienestar y políticas sociales y de igualdad.</li> <li>• Persona, autonomía privada, Jurisdicción y otras formas de solución de controversias.</li> <li>• Regulación económica, social y de la empresa.</li> <li>• Políticas públicas para la sociedad del conocimiento y sostenibilidad.</li> </ul>





País	Universidad/ Institución	Denominación	Modalidad	Líneas de investigación
México	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)	Ciencias del Gobierno y Política	Presencial	N/D
	Centro Escolar Mar de Cortés	Gobierno y Administración Pública	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernanza y Gobernabilidad</li> <li>• Innovación Gubernamental</li> <li>• Economía y Finanzas Gubernamentales</li> <li>• Estudio y rediseño de las instituciones públicas locales</li> </ul>
	Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECISO)	Ciencias de Gobierno y Política		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios sobre gobierno (gobernanza y gobernabilidad).</li> <li>• Estudios de política (actores sociales, negociación y poder).</li> <li>• Estudios sobre desarrollo (inequidad, bienestar).</li> </ul>
	Facultad Libre de Derecho de Chiapas (FLDCH)	Gobierno y Políticas Públicas	Presencial	N/D
	Instituto en Dirección Estratégica (INADEI)	Gobierno y Gestión Pública	Virtual	N/D
	Universidad Anáhuac de Mérida	Gobierno y Gestión Pública	Presencial	N/D



País	Universidad/ Institución	Denominación	Modalidad	Líneas de investigación
México	Universidad Autónoma de Baja California (UABC) - Facultad de Ciencias Sociales y Políticas	Gobierno y Políticas Públicas	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones políticas y democracia</li> <li>• Gestión y políticas públicas</li> <li>• Desarrollo socioeconómico y Políticas para espacios emergentes</li> </ul>
	Universidad de la Sierra Sur de (UNSI)	Gobierno Electrónico	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno electrónico y sociedad: administración, innovación y transformación social</li> <li>• TIC aplicadas al gobierno electrónico</li> </ul>
	Universidad IUAC	Filosofía, Gobierno y Políticas Públicas	<i>B learning</i> y virtual	
Perú	Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas	Ciencia Política y Gobierno	Presencial	N/D
	Universidad de San Martín de Porres - Instituto de Gobierno y de Gestión Pública	Gobierno y Política Pública	Presencial	N/D
	Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) - Facultad de Ingeniería Económica.	Gobierno y Política Públicas	Presencial	N/D

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de las universidades o centros de formación





En cuarto lugar, están los doctorados en políticas públicas, siendo los países que mayores oportunidades brindan: Brasil, con 7 programas, y México, con 6. Luego están, con un programa, Chile, Ecuador y Guatemala. En Brasil, de la totalidad impartida por establecimientos públicos, sobresale el programa de la Escuela de Gobierno de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), con líneas de investigación en Gobernanza e innovación de políticas públicas y Gobernanza y prácticas de evaluación en políticas públicas. En tanto que en México este tipo de estudios se dan en instituciones tanto públicas como privadas; se destaca el doctorado de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, donde se desarrollan líneas de investigación en Gobierno, democracia y sociedad civil; Economía, desarrollo y bienestar; Administración pública y política pública; análisis del papel del estado en su intervención sobre los mecanismos de la economía; y análisis de la gestión pública y desempeño de los diferentes órdenes de gobierno. En esta categoría son dignas de mención por su pertinencia y oportunidad algunas líneas de investigación como política ambiental: cambio climático del doctorado del Centro de Investigación, Docencia y Análisis de Política Pública (CIDAPP) de México y Gestión pública para el desarrollo y la innovación del programa de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) (ver Tabla 9)

**Tabla 9. Programas de doctorado en políticas públicas en América Latina**

País	Universidad/Institución	Modalidad	Líneas de investigación
Brasil	Escuela de Gobierno de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernanza e innovación de políticas públicas.</li> <li>• Gobernanza y prácticas de evaluación de políticas públicas.</li> </ul>
	Fundación Universidad Federal de ABC (UFABC)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Gestión de Políticas Públicas.</li> <li>• Instituciones, Sociedad y Gobernanza Democrática.</li> </ul>
	Universidad del Estado de Ceará (UECE)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de instituciones públicas, programas y proyectos institucionales.</li> <li>• Rescate de experiencias exitosas en el área de la educación formal e informal.</li> <li>• Desarrollo de tecnologías sociales.</li> </ul>



	Universidad Federal de Maranhão (UFMA)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas y movimientos sociales.</li> <li>• Políticas sociales y programas sociales.</li> </ul>
	Universidad Federal de Paraná - Campus Curitiba	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía política del estado nacional y gobernanza global.</li> <li>• Tecnología, regulación y sociedad.</li> </ul>
	Universidad Federal de Piauí (UPFI)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura, identidad y procesos sociales.</li> <li>• Estado, políticas públicas y movimientos sociales.</li> </ul>
	Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones políticas, capacidad estatal y gestión de políticas públicas.</li> <li>• Políticas públicas, cultura y dinámicas sociales.</li> <li>• Políticas sociales, actores y participación.</li> </ul>
Chile	Universidad Mayor	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas, ciencias sociales y salud.</li> <li>• Economía y políticas públicas.</li> </ul>
Ecuador	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Híbrida (presencial y virtual)	N/D
Guatemala	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)- Universidad de San Carlos (USAC)	<i>B-learnig</i>	N/D
México	Centro de Investigación, Docencia y Análisis de Política Pública (CIDAPP) de México	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y política social: pobreza y desigualdad.</li> <li>• Política ambiental: cambio climático.</li> <li>• Política Pública y Salud Poblacional</li> <li>• Política Urbana: Movilidad.</li> <li>• Política de Innovación, Ciencia y Tecnología.</li> </ul>



	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión pública (profesionalización, seguridad pública y educación)</li> <li>• Gobierno y gestión local</li> <li>• Política social (educación, ciencia y tecnología)</li> <li>• Políticas Públicas</li> <li>• Presupuesto y gasto público</li> <li>• Regulación (Tics y agencias regulatorias)</li> <li>• Teoría de política pública (ética y evaluación)</li> <li>• Transparencia</li> </ul>
	IEXE Universidad	Presencial	N/D
	Pacífico Universidad	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno, innovación institucional y políticas públicas.</li> <li>• Democracia, sistemas de representación y rendición de cuentas.</li> <li>• Derechos humanos, seguridad y justicia.</li> </ul>
	Tecnológico de Monterrey - Escuela de Gobierno y Transformación Pública	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno, democracia y sociedad civil</li> <li>• Analizar desde perspectivas plurales los problemas implicados en que se establecen entre gobierno y sociedad civil en un contexto democrático</li> <li>• Economía, desarrollo y bienestar</li> <li>• Analizar el papel del estado en su intervención sobre los mecanismos de la economía, su impacto sobre el bienestar de la sociedad y el diseño de políticas encaminadas al desarrollo económico y social.</li> <li>• Administración pública y política pública</li> <li>• Analizar la gestión pública y desempeño de los diferentes órdenes de gobierno y el papel que juegan éstos en el diseño, implementación y evaluación de política públicas</li> </ul>

	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas públicos contemporáneos</li> <li>• Evaluación de políticas públicas.</li> <li>• Gestión pública para el desarrollo y la innovación</li> </ul>
--	---	------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de las universidades o centros de formación

En el quinto lugar figuran los programas donde la denominación de políticas públicas está asociada a otros campos de estudios, principalmente al desarrollo. Al igual que en la sección anterior, son Brasil y México los países que cuentan con un mayor número de estudios doctorales. El país sudamericano ofrece la totalidad de los estudios en la modalidad presencial, mientras que, en el país centroamericano, son virtuales en su mayoría. Le siguen Perú, con 2 programas, y Argentina y Bolivia, con 1 cada uno. En Brasil, despunta la formación de tercer ciclo de la Universidad Federal de Río de Janeiro en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo. En México, la de la Universidad de Guadalajara (UDG) en Políticas Públicas y Desarrollo. Particular mención tienen líneas de investigación como: políticas, derechos y desigualdades en el doctorado en Políticas Públicas y Formación Humana de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ); Desigualdades, políticas de bienestar y capacidades del Estado y sostenibilidad y gobernanza ambiental del doctorado en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) (ver Tabla 10).

**Tabla 10. Programas de doctorado en políticas públicas unidos a otros campos de estudio o énfasis en América Latina**

País	Universidad/institución	Denominación	Modalidad	Líneas de investigación
Argentina	Universidad Nacional de Jujuy (UNJU) - Facultad de Ciencias Económicas	Políticas Públicas y Desarrollo en Contextos Regionales	Presencial	N/D
Bolivia	Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) - Facultad de Derecho y Ciencias Políticas	Gestión del Desarrollo y Políticas Públicas	Presencial	N/D





Brasil	UNICEUB	Derecho y Políticas Públicas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas, Estado y desarrollo.</li> <li>• Políticas públicas, relaciones privadas y desarrollo.</li> </ul>
	Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ)	Políticas Públicas y Formación Humana	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas, derechos y desigualdades.</li> <li>• Historia, memoria y prácticas educativas.</li> </ul>
	Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ)	Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desigualdades, políticas de bienestar y capacidades del Estado.</li> <li>• Innovación y propiedad intelectual.</li> <li>• Instituciones, regulación y cambio institucional.</li> <li>• Sostenibilidad y gobernanza ambiental.</li> </ul>
	Universidad Federal de Tocantins (UFT).	Gestión de Políticas Públicas	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas educativas y desarrollo territorial.</li> <li>• Evaluación de políticas públicas.</li> <li>• Gestión de políticas públicas.</li> </ul>
México	Centro de Estudios en Alta Dirección	Políticas Públicas y Cohesión Social	Virtual	N/D
	Universidad de Guadalajara (UDG)	Políticas Públicas y Desarrollo	Escolarizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas del desarrollo</li> <li>• Políticas públicas del desarrollo</li> </ul>



	Universidad de Xalapa	Gestión y Políticas Públicas	Virtual	N/D
Perú	Escuela de Posgrados del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN)	Políticas Públicas y Gestión del Estado	Virtual	N/D
	Universidad Nacional del Altiplano de Puno (UNAP) - Escuela de Postgrado	Economía y Políticas Públicas	Presencial	N/D

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de las universidades o centros de formación

Finalmente, están los doctorados en temáticas afines a la administración pública, con diferentes titulaciones, que ponen su énfasis en campos como la gestión pública. Algunos de estos estudios son: Modelado en Política y Gestión Pública de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano; Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); Gestión Pública de la Universidad de Santiago de Compostela (USC); Buen Gobierno y Gestión Pública del Centro de Estudios en Gestión Pública (CES) de México; Gestión Pública y Gobernabilidad de la Universidad César Vallejo; y Ciencias Gobernabilidad y Gestión Pública Estratégica de la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA). Se resaltan los programas ofertados en España por Instituto Universitario Ortega-Marañón, en Economía y Gobierno, que desarrollan líneas de investigación como Democracia, gobierno y administración pública (gobernanza, ciencia política, alta dirección pública, políticas públicas, ética pública y comunicación política); y Cambio social y político en un mundo global (cooperación internacional, derecho internacional y relaciones internacionales, políticas migratorias, política social, seguridad pública y sociedad de la información y del conocimiento); y la Universidad de Salamanca (USAL), en Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social; con líneas en La administración de justicia en el estado social de derecho; Las administraciones públicas en el Estado social de derecho, La hacienda pública en el Estado social de derecho, El derecho del trabajo en el Estado social de derecho y Fundamentos históricos y filosóficos de la administración, la hacienda y la justicia en el Estado social de derecho (ver Tabla 11).



**Tabla 11. Programas de doctorado en temáticas y campos de estudios afines a la administración pública en América Latina y España**

País	Universidad/ institución	Denominación	Modalidad	Líneas de investigación
Brasil	Universidad Tecnológica Federal de Paraná	Planificación y Gobernanza Pública	Presencias	N/D
Colombia	Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	Modelado en Política y Gestión Pública	Presencial	N/D
Costa Rica	Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)	Gestión Pública y Ciencias Empresariales	Virtual	N/D
España	Instituto Universitario Ortega-Marañón	Economía y Gobierno		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia, gobierno y administración pública (gobernanza, ciencia política, alta dirección pública, políticas públicas, ética pública y comunicación política).</li> <li>• Cambio social y político en un mundo global (cooperación internacional, derecho internacional y relaciones internacionales, políticas migratorias, política social, seguridad pública y sociedad de la información y del conocimiento).</li> </ul>
	Universidad de Santiago de Compostela (USC) – Escuela de Doctorado Internacional	Gestión Pública	N/D	N/D

País	Universidad/ institución	Denominación	Modalidad	Líneas de investigación
	Universidad de Salamanca (USAL) – Escuela de Doctorado	Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social	Presencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración de justicia en el estado social de derecho</li> <li>• Las administraciones públicas en el Estado social de derecho</li> <li>• La hacienda pública en el Estado social de derecho</li> <li>• El derecho del trabajo en el Estado social de derecho</li> <li>• Fundamentos históricos y filosóficos de la administración, la hacienda y la justicia en el Estado social de derecho</li> </ul>
México	Centro de Estudios en Gestión Pública (CES)	Buen Gobierno y Gestión Pública	Virtual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas de titulación con investigaciones en;</li> <li>• Economía de los entes públicos</li> <li>• Gestión pública</li> <li>• Auditoría</li> <li>• Finanzas públicas</li> <li>• Presupuestación</li> <li>• Derecho administrativo.</li> <li>• Informática de las Finanzas Públicas</li> <li>• Fiscal</li> </ul>
Perú	Universidad Cesar Vallejo	Gestión Pública y Gobernabilidad	Presencial y a distancia	N/D
	Universidad Nacional de San Agustín (UNSA)	Ciencias Gobernabilidad y Gestión Pública Estratégica	Presencial	N/D

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de las universidades o centros de formación



## Publicaciones científicas en administración pública y afines

**E**n este apartado se incluyen las principales revistas científicas indexadas especializadas en administración pública o tópicos afines en América Latina y España, así como otras ediciones que dan espacio regular y privilegiado a estas temáticas. Estas revistas son publicaciones periódicas de investigación que se caracterizan por su alta calidad y por estar listadas en uno o varios índices o bases de datos de consulta mundial, lo que les garantiza un alto impacto y citación.

El *SCImago Journal & Country Rank* es una plataforma en línea que ofrece una serie de indicadores sobre la calidad y el impacto de publicaciones y revistas con base en información de *Scopus* de Elsevier. Por su parte, *Scopus* es la base de datos bibliográfica más importante del mundo sobre resúmenes y citas de artículos de revistas científicas. Abarca más de 18 mil revistas en áreas como ciencias, tecnología, medicina, ciencias sociales, artes y humanidades; el 90 % de éstas arbitradas. Este listado está conformado por 4 categorías, a saber: Q1, Q2, Q3 y Q4, de acuerdo con el grupo a que pertenecen en el listado. Las revistas Q1 ocupan el primer 25 % de las publicaciones del *ranking*, de modo que gozan de mayor prestigio y fama en virtud del número y calidad de valoración de sus citas. Solo un reducido número de publicaciones en el mundo ostenta este nivel de excelencia internacional. La mayoría de estas publicaciones son editadas en idioma inglés.

En administración pública y temáticas próximas, *SCImago Journal & Country Rank* incluye actualmente 199 revistas científicas, algunas de ellas especializadas en el campo y otras, cuyo énfasis son las ciencias sociales o la administración, pero que incluyen regularmente artículos referidos a esta rama del saber (*SCImago Journal*, 2023). Los países que tienen un mayor número de publicaciones en este listado son: Reino Unido, con 60; Estados Unidos, 20; Brasil, Alemania, Francia, Países Bajos y Polonia, con 4; Italia, Suiza y España, con 3. Huelga decir que el dominio anglosajón, por parte de Reino Unido y Estados Unidos, es una tendencia mundial debido a que las más importantes editoriales en este ámbito tienen su base o publican en estos países. Dichas casas, que controlan el 50 % de las revistas indizadas en el mundo, son: Reed-Elsevier, Taylor & Francis, Wiley-Blackwell, Springer, Sage y American Chemical Society (Bilmes, Fushimi, & Liaudat, 2018).

En América Latina y España, solo 20 publicaciones forman parte de este selecto grupo, siendo Brasil, con 4, y España, con 3, los países que más sobresalen en este escenario editorial científico.



Llama la atención que dentro de la máxima categoría Q1 no hay ninguna publicación de la región, en tanto que en Q2 solo hay dos: *Revista de Administração Pública* y *Revista de Ciencias Sociales* (ver Tabla 12). La primera de estas publicaciones es editada desde 1967 por la Fundação Getúlio Vargas de Brasil. Su edición bimestral es trilingüe, en portugués, inglés y español, y publica estudios de alta calidad académica, principalmente, en administración pública y políticas públicas, además de artículos que exploran interfaces de estas dos áreas con otras, como ciencias políticas, economía, estudios urbanos y relaciones internacionales. Sus principales locus empíricos son Brasil y el resto de países de Iberoamérica (Fundação Getulio Vargas, 2023a). La segunda, publicada trimestralmente por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia de Venezuela, es una revista que difunde trabajos científicos en español en el ámbito de las ciencias sociales e incluye artículos, ensayos o revisiones bibliográfica en el campo de la administración pública de manera esporádica sin tener una sección regular en el tema (Universidad del Zulia, 2023).

Las revistas Q3 que aparecen en este listado son: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, *European Journal of Government and Economics*, *Revista Catalana de Dret Public* y *Gestión y Política Pública* (ver Tabla 12). La *Revista Brasileira de Políticas Públicas* es una publicación cuatrimestral de la maestría y el doctorado en Derecho del Centro Universitario de Brasilia (UniCEUB). Su foco está en artículos brasileños de alta calidad, sin embargo, desde el año 2012 ha dado cabida ampliamente a artículos provenientes de otros países (Centro Universitario de Brasilia, 2023). *European Journal of Government and Economics* es una revista científica semestral editada en inglés desde 2017 por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de la Coruña. Su énfasis son los trabajos europeos que relacionan el papel del gobierno con las instituciones económicas, así como el análisis económico de las políticas públicas (Universidad de La Coruña, 2023). La *Revista Catalana de Dret Public*, fundada en 1985 por L'Escola d'Administració Pública de Catalunya, divulga contribuciones en catalán, español e inglés en el ámbito del derecho público. Además de estar indizada en *Scopus*, aparece en el listado de *Emerging Sources Citation Index (ESCI)* (L'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2023).

*Gestión y Política Pública* es una publicación semestral en español, digital e impresa, editada por la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México que difunde planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas y experiencias de gestión, en el





campo de las políticas públicas y la gestión de las organizaciones gubernamentales (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2023).

Finalmente, se encuentran las revistas Q4: *Relações Internacionais no Mundo Atual* del Centro Universitário (Unicuritiba), *Revista de Administração Contemporânea* de la Associação Nacional de Pos-Graduação e Pesquisa em Administração, *Revista de Derecho Administrativo Economico* de la Pontificia Universidad Católica de Chile, *Innovar* de la Universidad Nacional de Colombia; la *Revista Científica General José María Córdova* de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova; la *Revista Aequitas* de la Asociación Veritas-Estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones; y la *Revista Española de Transparencia (RET)* de la Asociación de Profesionales e Investigadores de Transparencia (ACREDITRA). Ninguna de estas revistas es especializada en administración pública, aunque todas publican con cierta regularidad trabajos en este campo, pues su énfasis está en administración o ciencias sociales (ver Tabla 12).

**Tabla 12. Revistas científicas con indexación en SCImago especializadas en administración pública o que incluyen sus temáticas en América Latina y España**

Nombre	Editor	Lugar de publicación	Periodicidad	Categoría
<i>Revista de Administração Pública</i>	Fundação Getúlio Vargas	Brasil	Bimestral	Q2
<i>Revista Brasileira de Políticas Públicas</i>	UnICEUB (Centro Universitario de Brasilia)	Brasil	Cuatrimstral	Q3
<i>Relações Internacionais no Mundo Atual</i>	Centro Universitário (Unicuritiba)	Brasil	Trimestral	Q4
<i>Revista de Administração Contemporânea</i>	Associação Nacional de Pos-Graduação e Pesquisa em Administração	Brasil	Bimestral	Q4
<i>Revista de Derecho Administrativo Economico</i>	Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa de Derecho Administrativo Económico	Chile	Semestral	Q4
<i>Innovar</i>	Universidad Nacional	Colombia	Trimestral	Q4
<i>Revista Científica General José María Córdova</i>	Escuela Militar de Cadetes José María Córdova	Colombia	Trimestral	Q4



Nombre	Editor	Lugar de publicación	Periodicidad	Categoría
<i>European Journal of Government and Economics</i>	Universidade A Coruna	España	Semestral	Q3
<i>Revista Catalana de Dret Public</i>	L'Escola d'Administració Pública de Catalunya	España	Semestral	Q3
<i>Revista Aequitas</i>	Asociación Veritas- Estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones	España	Semestral	Q4
<i>Revista Española de Transparencia (RET) (Q4)</i>	Asociación de Profesionales e Investigadores de Transparencia (ACREDITRA)	España	Semestral	Q4
<i>Gestión y Política Pública</i>	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	México	Semestral	Q3
<i>Revista de Ciencias Sociales</i>	Universidad del Zulia	Venezuela	Trimestral	Q2

Fuente: Elaboración propia, con base en información de *Journal SCImago* (2023).

En la región también existen otras bases de datos de menor impacto donde se indizan revistas científicas. Las más importantes son EBSCO y SciELO. EBSCO (Elton B. Stephens Company) es una base de datos de investigación y administración de revistas electrónicas y colecciones de libros que brinda textos completos, índices y publicaciones periódicas académicas en áreas de las ciencias y humanidades. En tanto que SciELO (Scientific Electronic Library Online) es un repositorio multidisciplinario de espectro iberoamericano que difunde revistas y artículos de investigación.

En América Latina, el país que dispone de un mayor número de publicaciones indexadas en EBSCO y SciELO en el campo de la administración pública es Brasil. Mención aparte tiene España donde existe una importante tradición editorial científica en este tópico. En el escenario latinoamericano igualmente se destacan países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y México. Sobra decir que en la región también tienen presencia otros índices, bases de datos y catálogos de revistas científicas, como Latindex, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal) y el *Directory of Open Access Journals* (DOAJ), que en este ejercicio no fueron contemplados, aun cuando, buena parte de las revistas especializadas en administración pública o que divulgan regularmente trabajos en esta área o en áreas afines, también están en estos índices o listados.





En esta parte se destacan publicaciones especializadas como: *Revista Administración Pública y Sociedad* del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba; *Revista de Estudios de Políticas Públicas* del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; *Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial* de la Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno; *Revista de Administración Pública* del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México; y *Revista Ciencias de Gobierno* del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (ver Tabla 13).

En Colombia se cuenta desde 1998 con Publindex, el Índice Bibliográfico Nacional (IBN), que se constituye en una herramienta del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCIENTI), en el que se indexan, en las categorías A1, A2, B y C, las revistas científicas del país, de acuerdo con los cuartiles Q1, Q2, Q3 y Q4, como sucede en el ya mencionado *SCImago Journal & Country Rank*.

En el contexto colombiano, se distinguen títulos como: *Equidad & Desarrollo* de la Universidad de La Salle, clasificada en la categoría B de Publindex; y *Administración & Desarrollo* de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), listada en la categoría C de este mismo índice. La primera de estas publicaciones, fundada en 2003, es electrónica y de acceso abierto, difunde estudios sobre desarrollo, género, pobreza, calidad de vida, medio ambiente, territorio, sostenibilidad, análisis de políticas públicas y procesos de gobernanza (Universidad de La Salle, 2023). La segunda, creada en 1962, publica trabajos de investigación, revisión y reflexión en el campo de la administración pública en español, inglés, francés y portugués (Escuela Superior de Administración Pública, 2023) (ver Tabla 13).

**Tabla 13. Revistas científicas especializadas en administración pública, o que incluyen sus temáticas, con indexación en EBSCO, SciELO o Publindex en América Latina (excepto Brasil)**

Nombre	Editor	País de publicación	Periodicidad
<i>Estudios Sociales del Estado</i>	Centro de Investigaciones Sociales (CIS)	Argentina	Semestral
<i>Revista Administración Pública y Sociedad</i>	Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba	Argentina	Semestral



Nombre	Editor	País de publicación	Periodicidad
<i>Revista Perspectivas de Políticas Públicas</i>	Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad de Lanús	Argentina	Semestral
<i>Política &amp; Estrategia</i>	Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)	Chile	Semestral
<i>Revista de Estudios de Políticas Públicas</i>	Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile	Chile	Semestral
<i>Revista de Estudios Políticos y Estratégicos</i>	Universidad Tecnológica Metropolitana	Chile	Semestral
<i>Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública</i>	Universidad Central de Chile	Chile	Semestral
<i>Revista Territorio y Regionalismos</i>	Universidad de Concepción	Chile	Semestral
<i>Administración &amp; Desarrollo (C)</i>	Escuela Superior de Administración Pública	Colombia	Semestral
<i>Bitácora Urbano Territorial</i>	Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad y Territorio de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional	Colombia	Cuatrimestral
<i>Ciencia Política</i>	Universidad Nacional	Colombia	Semestral
<i>Equidad &amp; Desarrollo (B)</i>	Universidad de La Salle	Colombia	Semestral
<i>Nova et Vetera</i>	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	Colombia	Anual
<i>Opera</i>	Universidad Externado de Colombia	Colombia	Semestral
<i>Territorios</i>	Universidad del Rosario & Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales	Colombia	Semestral
<i>Vis Iuris</i>	Universidad Sergio Arboleda, Escuela de Derecho de Santa Marta	Colombia	Anual
<i>Revista Nacional de Administración</i>	Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)	Costa Rica	Semestral



Nombre	Editor	País de publicación	Periodicidad
<i>Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial</i>	Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno	Cuba	Cuatrimestral
<i>Estado &amp; Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos</i>	Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)	Ecuador	Semestral
<i>Estudios de la Gestión</i>	Universidad Andina Simón Bolívar	Ecuador	Semestral
<i>Retos</i>	Universidad Politécnica Salesiana	Ecuador	Semestral
<i>Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance</i>	Binghamton University; Universidad EAFIT de Colombia	Estados Unidos	Semestral
<i>Política, Globalidad y Ciudadanía</i>	Universidad Autónoma de Nuevo León	México	Semestral
<i>Revista de Administración Pública</i>	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	México	Cuatrimestral
<i>Revista Ciencias de Gobierno</i>	Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales	Venezuela	Semestral

Fuente: Elaboración propia, con base en información de EBSCO (2023), SciELO(2023), Publindex de Minciencias (2023a) y páginas web de las revistas científicas.

Como ya se había mencionado en páginas anteriores, Brasil posee una importante producción editorial científica en administración pública, políticas públicas y áreas afines, la mayor parte de ellas editadas por universidades y centros de conocimiento de iniciativa pública. A continuación, se mencionan algunas de estas en virtud de su nivel de especialización temática.

*Administração Pública e Gestão Social*, una publicación electrónica, trimestral y de acceso abierto por la Universidade Federal de Viçosa (2023); *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, editada desde 2016 por el programa de posgrado en Gestión Pública y Cooperación Internacional (PGPCI) de la Universidade Federal da Paraíba (2023); *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania* de la Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas de la Fundação Getulio Vargas, que da a conocer trabajos de investigación en gestión y políticas públicas (Fundação Getulio Vargas, 2023b); *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública* del Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPE-DI); *RP3. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, editada semestralmente por la Universidade de Brasilia e incluye trabajos en políticas públicas, gestión de políticas públicas y políticas en ciencia, tecnología e innovación; y la *Revista Política e Planejamento Regional*, fundada en 2014 por la Universidade Federal

do Rio de Janeiro (UFRJ) (2023), cuyo acento está en contribuciones científicas y propuestas de acción pública sobre los diferentes niveles y formas de articulación social, económica, política y culturas y su interacción con las políticas públicas y activismo social (ver Tabla 14).

**Tabla 14. Revistas científicas especializadas en administración pública o que incluyen sus temáticas, con indexación en EBSCO y SciELO en Brasil**

Nombre	Editor	Periodicidad
<i>Administração Pública e Gestão Social</i>	Universidade Federal de Viçosa	Trimestral
<i>Caderno de Administração</i>	Universidade Estadual de Maringá	Semestral
<i>Caderno de Direito e Políticas Públicas</i>	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	Semestral
<i>Cadernos de Gestão Pública e Cidadania</i>	Fundacao Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administracao Publica e de Empresas	Semestral
<i>Cadernos EBAPE.BR</i>	Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas	Cuatrimestral
<i>Conhecer: Debate entre o Público e o Privado</i>	Universidade Estadual do Ceará	Semestral
<i>Democracia Digital e Governo Eletrônico</i>	Universidade Federal de Santa Catarina	Anual
<i>Política &amp; Sociedade</i>	Universidade Federal de Santa Catarina	Cuatrimestral
<i>RAE Revista de Administração de Empresas</i>	Fundacao Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de Sao Paulo	Bimestral
<i>Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais</i>	Universidade Federal da Paraíba	Cuatrimestral
<i>Revista da CGU</i>	Controladoria-Geral da União	Semestral
<i>Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul</i>	Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul	Semestral
<i>Revista de Administração IMED</i>	Faculdade Meridional IMED	Cuatrimestral
<i>Revista de Administração, Sociedade e Inovação</i>	Universidade Federal Fluminense	Cuatrimestral
<i>Revista de Ciências da Administração: RCA</i>	Universidade Federal de Santa Catarina	Cuatrimestral

Nombre	Editor	Periodicidad
<i>Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública</i>	Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI)	Semestral
<i>Revista de Direito da Administração Pública</i>	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Semestral
<i>Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas</i>	Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI)	Semestral
<i>Revista de Teorias e Filosofias do Estado</i>	Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI)	Semestral
<i>Revista de Ciências do Estado</i>	Universidade Federal de Minas Gerais	Semestral
<i>Revista de Políticas Públicas</i>	Universidade Federal do Maranhão	Semestral
<i>Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas</i>	Centro Universitário Unifafibe	Cuatrimestral
<i>Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília</i>	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)	Semestral
<i>Revista PGPU. Práticas Em Gestão Pública Universitária</i>	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Semestral
<i>Revista Práticas de Administração Pública</i>	Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	Cuatrimestral
<i>RP3. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas</i>	Universidade de Brasília	Semestral
<i>Revista Política e Planejamento Regional</i>	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Cuatrimestral

Fuente: Elaboración propia, con base en información de EBSCO (2023) y SciELO (2023) y páginas web de las revistas científicas.

España es otro de los países del espectro iberoamericano que cuenta con una significativa producción y edición científica en administración pública y tópicos conexos liderada por instituciones nacionales y de gobiernos autonómicos y provinciales. Se destacan cabeceras como: *Administración & Cidadanía* de la Escola Galega de Administración Pública (EGAP); *Cuadernos de Gobierno* y *Administración Pública* de la Universidad Complutense de Madrid; *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); *Revista Aragonesa de Administración Pública* de la Diputación de Aragón; *Herri-Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria*. *Revista Vasca de Administración Pública* del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP); y la *Revista de Administración Pública* del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Tabla 15. Revistas científicas especializadas en administración pública, o que incluyen sus temáticas, con indexación en EBSCO y SciELO en España**

Nombre	Editor	Periodicidad
<i>Administración &amp; Ciudadanía</i>	Escola Galega de Administración Pública (EGAP)	Semestral
<i>Cuadernos de Gobierno y Administración Pública</i>	Universidad Complutense de Madrid	Semestral
<i>Documentación Administrativa</i>	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Anual
<i>Gestión y Análisis de Políticas Públicas</i>	Instituto Nacional de Administración Pública	Cuatrimestral
<i>Herri-Ardulararitazko Euskal Aldizkaria. Revista Vasca de Administración Pública</i>	Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP)	Cuatrimestral
<i>Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político</i>	Instituto Política y Gobernanza de Universidad Carlos III de Madrid y el Departamento De Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada	Anual
<i>Política &amp; Sociedad</i>	Universidad Complutense de Madrid	Cuatrimestral
<i>Revista de Administración Pública</i>	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales	Cuatrimestral
<i>Revista Aragonesa de Administración Pública</i>	Diputación de Aragón	Semestral
<i>Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma (REALA)</i>	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Semestral
<i>Revista d'estudis autonòmics i federals</i>	Institut d'Estudis de l'Autogovern	Semestral
<i>Revista Española de Ciencia Política</i>	Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)	Cuatrimestral
<i>Revista Estudios Institucionales</i>	Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) – Facultad de Derecho	Semestral
<i>Revista Galega de Administración Pública</i>	Escola Galega de Administración Pública (EGAP)	Semestral





Nombre	Editor	Periodicidad
<i>Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas</i>	Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP)	Semestral

Fuente. Elaboración propia, con base en información de EBSCO (2023) y SciELO (2023) y páginas web de las revistas científicas.

## Investigación en administración pública y temáticas afines en Colombia

**E**n el país, a investigación científica se desarrolla a través de grupos que poseen una o varias líneas de investigación, además de llevar a cabo otras actividades de desarrollo tecnológico e innovación. Éstos en su mayoría forman parte de universidades o instituciones de educación superior, sin embargo, algunos de ellos están ligados a otro tipo de instituciones públicas o privadas.

Los grupos de investigación cuentan, a través del Ministerio de Ciencias —organismo de la administración pública rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI)—, con un modelo de medición que permite conocer sus capacidades, fortalezas, debilidades y potencialidades. De acuerdo con este modelo, se evalúan actividades relacionadas con los productos de generación de nuevos conocimientos y los productos que son resultado de actividades de desarrollo tecnológico e innovación, de apropiación social del conocimiento, de divulgación pública de la ciencia y de la formación del recurso humano para ciencia, tecnología e innovación. Además, incluye otros indicadores relacionados con la estructura y dinámica de los grupos. Los indicadores son A1, A, B y C, y según Minciencias (2023b), en el año 2021 había 6.160 grupos de investigación distribuidos así: 849, A1; 1.174, A; 1.330, B; 2.276, C; y 531 reconocidos no categorizados. El 37 % de estos grupos enmarca su actividad en el área de Ciencias Sociales, Humanas y Educación. En cuanto a los grupos de investigación que incorporan en su quehacer líneas en los campos de estudio de administración pública, gobierno, derecho administrativo, políticas públicas, ordenamiento territorial, desarrollo, paz y temáticas afines, hay 93 grupos categorizados, lo que representa el 1,65 % del total nacional.

En la categoría A1, la de mayor nivel de exigencia, hay 19 grupos. Con 4 grupos figura Pontificia Universidad Javeriana; con 2 grupos, la Universidad de Los Andes,



la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Santo Tomás de Bogotá; y con 1, la Universidad Nacional, ICESI, la Universidad Simón Bolívar, la Universidad Sergio Arboleda, la Universidad San Buenaventura de Cali, CINEP, la Universidad de La Salle y la Universidad Pontificia Bolivariana (Minciencias, 2023b).

Estos colectivos incluyen líneas de investigación como: Gestión pública; Modernización del Estado desde la innovación y emprendimiento; Administración pública, políticas públicas y gobernanza; Gobierno urbano y políticas públicas; Desarrollo, políticas públicas y planeación participativa; Ordenamiento del territorio y gobierno municipal; Políticas públicas, pobreza y desigualdad; Género, equidad y desarrollo; Empresa, territorio y desarrollo sostenible; Seguridad, posconflicto y paz; Desarrollo, cultura ciudadana e institucionalización estatal en territorios afectados por la violencia política; Territorio, equidad y desarrollo, entre otras líneas. En este punto llama la atención la línea de investigación en Bioderecho, un campo de estudio conexo al de bioadministración pública, que incorpora el grupo de Investigación Socio-Humanística del Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

**Tabla 16. Grupos de investigación en Colombia en la categoría A1 con líneas en administración pública, gobierno, derecho administrativo, políticas públicas y temáticas afines**

Nombre del grupo	Universidad/ institución	Líneas de investigación en administración pública, gobierno, políticas públicas o temáticas afines
Grupo Conflictos Sociales, Género y Territorio	Universidad Santo Tomás de Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflicto, política y democracia</li> <li>• Desarrollo, políticas públicas y planeación participativa</li> <li>• Subjetividades, acción colectiva y transformación social</li> </ul>
Grupo Democracia y Modernización del Estado Colombiano	Universidad Simón Bolívar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia, estructura del Estado y poder público</li> <li>• Modernización del Estado desde la innovación y emprendimiento.</li> <li>• Planeación y desarrollo económico y cultural de las regiones administrativas de planificación. RAP.</li> <li>• Régimen económico y Hacienda Pública</li> </ul>



Grupo Derecho administrativo	Universidad Externado de Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación Estatal</li> <li>• Fundamentos y bases constitucionales del Derecho Administrativo</li> <li>• Ordenamiento del territorio y gobierno municipal</li> <li>• Procedimientos y justicia administrativa</li> <li>• Responsabilidad Extracontractual</li> <li>• Servicio público y Derecho de las telecomunicaciones</li> </ul>
Grupo de Análisis Político (GAP)	Universidad Sergio Arboleda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partidos Políticos</li> <li>• Políticas Públicas</li> <li>• Seguridad, posconflicto y paz</li> </ul>
Grupo de Estudios Urbanos y Regionales	Universidad Nacional de Bogotá-Instituto de Estudios Urbanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudades, territorio y Estado</li> <li>• Gobierno urbano y políticas públicas</li> </ul>
Grupo de investigación: Economía, Políticas Públicas y Métodos Cuantitativos	ICESI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas, pobreza y desigualdad</li> <li>• Gestión pública</li> <li>• Privatizaciones, política y desempeño fiscal</li> </ul>
Grupo de Investigación de “Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo”	Universidad de Los Andes-CIDER	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación, gobernanza y desarrollo territorial</li> <li>• Género, equidad y desarrollo</li> <li>• Instituciones, paz y desarrollo</li> <li>• Sostenibilidad, ambiente y desarrollo</li> </ul>
Grupo Investigación Socio- Humanística del Derecho	Universidad Santo Tomás de Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bioderecho</li> <li>• Corrupción</li> </ul>
Grupo Economía, Gestión, Territorio y Desarrollo Sostenible	Universidad San Buenaventura de Cali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía y gestión del territorio</li> <li>• Economía, finanzas y gestión pública</li> <li>• Empresa, territorio y desarrollo sostenible</li> </ul>
Grupo Violencia, Paz y Formación del Estado	CINEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emprendimiento responsable y sostenible</li> <li>• Desarrollo Social y Políticas Públicas</li> </ul>

<p>Grupo Ecología y Territorio</p>	<p>Pontificia Universidad Javeriana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo, cultura ciudadana e institucionalización estatal en territorios afectados por la violencia política</li> <li>• Violencia Política, Construcción del Estado y Región</li> <li>• Imaginarios colectivos sobre conflicto armado</li> <li>• Diálogo, Mediación y Paz Territorial</li> </ul>
<p>Grupo Institucionalidad y Desarrollo Rural</p>	<p>Pontificia Universidad Javeriana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Género y desarrollo rural</li> <li>• Organizaciones solidarias</li> <li>• Teorías, discursos y prácticas de postdesarrollo</li> <li>• Territorialidades periféricas urbano-rurales en la ciudad contemporánea.</li> <li>• Transiciones y transformaciones en entornos rurales y regionales</li> </ul>
<p>Grupo Instituto Pensar</p>	<p>Pontificia Universidad Javeriana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios territoriales</li> <li>• Relaciones sujeto, instituciones, sociedad</li> </ul>
<p>Grupo interdisciplinario de investigación en Desarrollo, Estructuras Económicas, Políticas Públicas y Gestión</p>	<p>Universidad de La Salle</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorio, equidad y desarrollo</li> </ul>
<p>Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas</p>	<p>Universidad de Los Andes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación de evaluación de programas y políticas públicas</li> <li>• Política social —educación, salud, pobreza y desigualdad, niñez y adolescencia—</li> <li>• Gestión pública.</li> </ul>
<p>Grupo Política Social y Desarrollo</p>	<p>Pontificia Universidad Javeriana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictividades, arreglos institucionales y memorias sociales</li> <li>• Justicia(s) y conflicto(s)</li> </ul>
<p>Grupo Territorio, Dinámicas Socioculturales y Familias</p>	<p>Universidad Pontificia Bolivariana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura, ambiente y poder</li> <li>• Estudios socioculturales, de género e inclusión social</li> <li>• Naturaleza-sociedad: relaciones rural-urbano</li> <li>• Violencias, paz, ciudadanías y cultura política para la democracia</li> </ul>





<p>Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA)</p>	<p>Universidad Externado de Colombia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración pública, políticas públicas y gobernanza</li> <li>• Conflicto, paz y seguridad</li> <li>• Teoría e historia del pensamiento político</li> <li>• Procesos políticos y electorales</li> <li>• Desarrollo sostenible y territorial</li> </ul>
---	--	--

Fuente: Elaboración propia, con base en Scienti de Minciencias (2023b) y páginas web de los grupos de investigación

En la categoría A existen 21 grupos que tienen una o varias líneas de investigación en tópicos relacionados con la administración pública. Con 3 grupos figura la Universidad Nacional de Bogotá, la Universidad de Antioquia y la Universidad del Valle; con 2 grupos, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad Externado de Colombia; y con 1 grupo, la Universidad de Cartagena, la Universidad Santo Tomás (USTA) de Bogotá, la Universidad Santo Tomás (USTA) de Bucaramanga, la Universidad Libre de Bogotá, la Pontificia Universidad Bolivariana, la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP), la Universidad de La Sabana y la Universidad de Caldas (Minciencias, 2023b).

Dentro de las líneas de investigación que desarrollan estos grupos cabe destacar las siguientes: Administración pública y gobierno; Modelo territorial del Estado; Ordenamiento, desarrollo y descentralización territorial; Territorios inteligentes: Inteligencia colectiva, innovación, tecnología y territorio; Gobierno, territorio y seguridad; Gobierno, gobernabilidad y gobernanza; Gestión y políticas públicas para el desarrollo territorial y la competitividad; Políticas públicas territoriales, gobiernos y democracias locales; Ciudadanía, transparencia, políticas públicas y buen gobierno; Entramados de acción, formación de Estado y estructuración social; Actores, memorias y territorialidades rurales; Conflictos agrarios, socio-ambientales y violencia política; Desplazamiento forzado, dinámicas bélicas y acción ciudadana; Gestión ambiental urbano-regional y ordenamiento territorial; y Modelos ambientales, cambio climático y metabolismo urbano.



**Tabla 17. Grupos de investigación en Colombia en categoría A con líneas en administración pública, gobierno, derecho administrativo, políticas públicas, ordenamiento territorial, desarrollo, paz y temáticas afines**

Nombre del grupo	Universidad/ institución	Líneas de investigación en administración pública o temáticas afines
Gestión y Políticas Públicas	Universidad del Valle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política pública, derechos humanos, paz, seguridad y convivencia ciudadana</li> <li>• Políticas públicas sociales</li> <li>• Gerencia pública y servicios públicos</li> <li>• Administración pública y gobierno</li> <li>• Gestión y políticas públicas en salud</li> <li>• Metodología de análisis y evaluación de políticas públicas</li> <li>• Gestión y políticas públicas para el desarrollo territorial y la competitividad</li> </ul>
Grupo Acción colectiva y cambio social (ACASO)	Universidad del Valle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflicto armado, violencia y criminalidad</li> <li>• Entramados de acción, formación de estado y estructuración social</li> <li>• Procesos políticos, clivajes sociales y culturas políticas</li> <li>• Resistencia, interacción y marcos de significado</li> </ul>
Grupo Conflicto, Región y Sociedades Rurales	Pontificia Universidad Javeriana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones colectivas y movimientos sociales rurales</li> <li>• Actores, memorias y territorialidades rurales</li> <li>• Alternativas al desarrollo: teorías, discursos y prácticas</li> <li>• Autonomías territoriales rurales</li> <li>• Configuración territorial en fronteras urbano - rurales</li> <li>• Conflictos agrarios, socioambientales y violencia política</li> <li>• Desplazamiento forzado y procesos migratorios</li> <li>• Uso y ordenamiento colectivo de paisajes en disputa.</li> </ul>
Grupo Construcción de Estado, Territorio y Paz	Universidad Externado de Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado y democracia</li> <li>• Estado y territorio</li> <li>• Modelo territorial de Estado</li> </ul>





Nombre del grupo	Universidad/ institución	Líneas de investigación en administración pública o temáticas afines
Grupo de Conflicto y Sociedad	Universidad de Cartagena	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflicto y desplazamiento forzado</li> <li>• Justicia transicional, gobernabilidad y posconflicto</li> <li>• Mecanismos alternativos de solución de conflictos</li> <li>• Políticas públicas, participación y desarrollo</li> <li>• Víctimas, justicia transicional y política pública</li> </ul>
Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID)	Universidad Nacional de Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos sociales, política social y ciudadanía.</li> <li>• Economía popular, cambios en el mundo del trabajo e Informalidad</li> <li>• Instituciones y representaciones sociales: hacia una economía política de las formas de gobierno.</li> </ul>
Grupo Derecho Público	Universidad Santo Tomás de Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución, gobernabilidad y democracia</li> <li>• Derecho administrativo</li> <li>• Derecho constitucional</li> <li>• Derecho público económico</li> <li>• Estado, economía y constitución</li> </ul>
Grupo Estudios de Derecho Público	Pontificia Universidad Javeriana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado, globalización y derecho administrativo</li> <li>• Teoría democrática y nuevas instituciones políticas</li> <li>• Constitucionalismo, paz y memoria</li> <li>• Conflicto, derecho y responsabilidad internacional</li> </ul>
Grupo Economía, Políticas Públicas y Ciudadanía	Universidad Nacional de Bogotá	Pobreza, calidad de vida y desarrollo
Grupo Estado, Derecho y Políticas Públicas	Universidad Santo Tomás de Bucaramanga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanía, transparencia, políticas públicas y buen gobierno</li> <li>• Conflictos socioambientales</li> <li>• Paz, víctimas, reconciliación y derechos humanos</li> </ul>



Nombre del grupo	Universidad/ institución	Líneas de investigación en administración pública o temáticas afines
Grupo Estado, Derecho y Territorio	Universidad Libre de Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalización, derecho y territorio</li> <li>• Instituciones estatales: Historia e impacto</li> <li>• Ordenamiento, desarrollo y descentralización territorial</li> <li>• Procesos de integración regional y territorio</li> <li>• Territorio, administración de justicia y globalización</li> </ul>
Grupo de Estudios Políticos	Universidad de Antioquia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanía, culturas políticas y subjetividades</li> <li>• Memoria, conflicto armado y guerra</li> <li>• Desplazamiento forzado, dinámicas bélicas y acción ciudadana</li> <li>• Ciudadanía, cultura y prácticas políticas</li> <li>• Guerra, conflicto armado y dinámica social</li> <li>• Derecho y política</li> <li>• Partidos políticos y estudios electorales</li> <li>• Acción colectiva, culturas políticas y ciudadanía</li> <li>• Movilidad, migración y desplazamiento forzado</li> <li>• Ciudadanía, culturas políticas y subjetividades en contextos transicionales</li> <li>• Políticas públicas territoriales, gobiernos y democracias locales</li> <li>• Gobierno, políticas públicas y Fuentes de riqueza</li> <li>• Configuración de subjetividades: experiencias y narrativas plurales de la política</li> <li>• Sistemas políticos locales y estudios de opinión pública</li> </ul>
Grupo de Estudios Políticos	Pontificia Universidad Bolivariana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno, territorio y seguridad</li> </ul>



Nombre del grupo	Universidad/ institución	Líneas de investigación en administración pública o temáticas afines
Grupo Gestión Ambiental Territorial	Universidad Tecnológica de Pereira (UTP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía para la gestión ambiental</li> <li>• Gestión ambiental urbano-regional y ordenamiento territorial</li> <li>• Gestión del riesgo y conflictos ambientales</li> <li>• Hábitat sustentable y educación ambiental</li> <li>• Modelos ambientales, cambio climático y metabolismo urbano</li> </ul>
Grupo Gobierno y Asuntos Públicos	Universidad de Antioquia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas</li> <li>• Gobierno, gobernabilidad y gobernanza</li> <li>• Planeación y desarrollo</li> <li>• Democracia y ciudadanía</li> <li>• Administración pública</li> <li>• Problemas políticos en perspectiva comparada</li> </ul>
Grupo Territorio, Equidad y Desarrollo	Universidad Nacional de Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo rural con enfoque territorial</li> <li>• Asociatividad y gestión</li> <li>• Políticas públicas</li> </ul>
Grupo Procesos Sociales y Medio Ambiente	Universidad Externado de Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación de la naturaleza y participación social</li> <li>• Construcción, usos y representaciones de la ciudad</li> <li>• Dinámicas y representaciones de lo urbano</li> <li>• Geopolítica regional</li> <li>• Naturaleza, culturas y territorialidad</li> <li>• Territorialidad, etnias y construcción nacional</li> </ul>
Grupo Redes y Actores Sociales	Universidad de Antioquia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorios inteligentes: Inteligencia colectiva, innovación, tecnología y territorio</li> <li>• Problemas rurales y ruralidades</li> <li>• Territorios, memorias y resistencias</li> <li>• Redes de políticas públicas y acción colectiva</li> </ul>
Grupo Res Pública	Universidad de La Sabana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión y asuntos públicos</li> </ul>

Nombre del grupo	Universidad/institución	Líneas de investigación en administración pública o temáticas afines
Grupo Territorialidades	Universidad de Caldas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metropolización y configuraciones urbanas</li> <li>• Políticas, gobernabilidad y cambios socioculturales</li> <li>• Culturas y dinámicas rurales</li> </ul>
Grupo Territorios	Universidad del Valle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones urbano – rurales.</li> <li>• Ordenamiento territorial (OT) y construcción del territorio.</li> <li>• Educación para la construcción del territorio.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en [Scienti de Minciencias \(2023b\)](#) y páginas web de los grupos de investigación.

Al interior de la categoría B se hallaron 21 grupos que poseen líneas de investigación en administración pública y temáticas afines. Las instituciones que tienen dos grupos son: la Universidad Nacional, la Universidad Industrial de Santander (UIS), la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto) de Bogotá y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en sus sedes de Tunja y Villavicencio. Con un grupo aparecen: la Universidad Externado de Colombia, la Universidad del Valle, el Colegio Mayor de Antioquia, la Universidad de Caldas, la Universidad del Cauca, la Universidad de Córdoba, la Universidad de La Guajira, Uniagraria, la Universidad de Medellín, la Universidad El Bosque y el Centro de Emprendimiento y Desarrollo Social (EMDESO) (Minciencias, 2023b).

Al interior de estos equipos de investigación se adelantan líneas de investigación como: Estado y gestión pública; *New Public Management*; Gobierno y políticas públicas; Gestión municipal y desarrollo local; Política, Estado y relaciones de poder; Tributación; Acción colectiva y movimientos sociales; Territorio, desarrollo y perspectivas críticas al desarrollo; Ordenación y desarrollo territorial sostenible; Ordenamiento territorial y ambiental; Desarrollo sostenible y ordenamiento territorial; Derechos humanos y gestión del territorio; Sociedad y territorio; Vida territorial sostenible; Análisis de políticas públicas; Dinámicas rurales y políticas públicas; Desarrollo regional; Desarrollo social y políticas públicas; Desarrollo sostenible y política pública; Gestión del riesgo y cambio climático; Conflicto, políticas públicas y gestión social; Ciudadanía, paz y desarrollo; “Pazes”, conflictividades y resistencias sociales; Convivencia, conflicto y violencia; Innovaciones sociales y productivas; y Gestión social, participación y desarrollo comunitario. Vale la pena mencionar la línea de investigación en biociencias y gestión, un campo muy próximo al de bioadministración pública, que se lleva a cabo en el



Grupo Interdisciplinario de Investigación y Desarrollo en Gestión, Productividad y Competitividad (Biogestión) de la Universidad Nacional de Bogotá.

En la clase C se identificaron 33 grupos de investigación con líneas en administración pública y tópicos afines. La ESAP tiene 11 de estos equipos, 7 en su sede Bogotá y los otros 4, en Cali, Cartagena, Manizales y Villavicencio. Con dos grupos está la Universidad de Cartagena y Uniminuto. Por último, con 1, la Universidad de Los Andes, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad del Tolima, la Universidad del Cauca, la Universidad Libre de Bogotá, la Universidad Pontificia Bolivariana de Bucaramanga, la Universidad de Nariño, la Universidad de los Llanos, la Corporación Universitaria Santa Rosa de Cabal, la Universidad San Buenaventura de Bello, la Corporación Universitaria del Cauca, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), la Fundación para el Desarrollo del Caribe (FUNDESARROLLO) y el Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio (CER).

Estos grupos incorporan líneas de investigación como: Estado y administración pública; Gobierno, políticas públicas y capacidades institucionales; Hacienda pública y política tributaria; Tributación; Gobernabilidad y participación ciudadana; Políticas públicas y gobernabilidad; Corrupción, transparencia y control social; Derecho público, desarrollo y derechos humanos; Territorio y medio ambiente; Descentralización y desarrollo territorial; Espacio rural, territorio y ciudad; Patrimonio, territorio, espacio y poder; Gestión y gerencia pública; Gobierno, gobernanza y territorio; Estudios rurales contextualizados al territorio; Ciudad, globalización y territorios; Gestión ambiental y desarrollo sostenible; Dinámicas territoriales, estudios urbanos y ambientales; Dinámicas urbano-regionales y participación; Ciudadanía y construcción de lo público; Herramientas y metodologías de la innovación social; Construcción de paz y posconflicto; Periferias, territorio y conflicto; Ciudadanías emergentes, cultura de paz y procesos políticos; y Conflicto armado, políticas públicas y desarrollo territorial en el Caribe colombiano.



## Consideraciones finales

- La administración pública es una disciplina dependiente de otras, como la economía, la política, el derecho y la tecnología aun cuando es una variable que también tienen incidencia sobre otras que conforman el sistema político y administrativo en los territorios.
- La administración pública, como marco de acción del gobierno, debe tener dos atributos con relación a su entorno. En primer lugar, debe anticiparse a los aires del cambio, generando entornos generosos o munificentes que posibiliten los cambios institucionales. Y, en segundo lugar, debe adaptarse a las transformaciones que vienen de los distintos ámbitos de la vida política, social, económica, cultural o ambiental. Es decir, tener como atributo la innovación le permitirá a la administración pública estar generando novedad y pertinencia con su entorno, en una actitud proactiva y no reactiva o indiferente de la realidad.
- En consonancia con lo anterior, la administración pública como disciplina debe comprender y estudiar las nuevas dinámicas de lo público, desde una mirada territorial y acorde con las interrelaciones que se dan entre los distintos actores sociales y políticos. Por ello, hablar de la construcción de un campo de estudios en bioadministración pública es una aproximación que busca explicar los problemas de las administraciones territoriales desde una perspectiva novedosa donde la vida y lo vital está en el centro.
- América Latina y España cuentan con un importante número de centros de pensamiento e información en administración pública, en los que se llevan a cabo actividades de capacitación, formación universitaria, asesoría y consultoría. Estas instituciones son de espectro continental, regional, subregional, nacional, estatal (departamental) y local.
- La mayor oferta de estudios doctorales en administración pública, políticas públicas, gobierno y temáticas afines en la región está en México, Brasil y España. La modalidad preferida es la presencial, aunque cada día ganan más protagonismo otras estrategias como la virtual.
- Las mejores capacidades editoriales científicas en el campo en los países analizados se encuentran en Brasil, España, Chile, Colombia, Argentina, México y Ecuador.
- Colombia se encuentra en un proceso de consolidación de sus capacidades de investigación científica en el área de la administración pública, políticas públicas y gobierno. Existen 19 grupos que poseen una o varias líneas en el campo en la categoría A1; 21, en la A; 21, en la B; y 33, en C. Lo anterior en buena parte explica por qué en el país no hay una amplia y reputada oferta de



estudios doctorales y un significativo número de revistas científicas indizadas en listados como *SCImago Journal & Country Rank*.

- La institución nacional de educación superior más importante en el área, la ESAP no exhibe, de momento, indicadores de productividad científica de clase mundial ni tampoco ostenta un liderazgo regional en América Latina, lo que representa un importante desafío para su transformación.



## Referencias

- Bilmes, G., Fushimi, M. & Liaudat, S. (2018). Publicaciones científicas. ¿Comunicación o negocio editorial? *Ciencia, Tecnología y Política*, 1, Vol. 1, 23-32.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE] (2023). *Gestión y Política Pública*. <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2023). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. <https://clad.org/acerca-de/clad/>
- Centro Universitario de Brasilia [UNICEUB] (2023). *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP>
- EBSCO (2023). *Fuente Académica Plus Database Coverage List*. <https://www.ebsco.com/m/ee/Marketing/titleLists/fap-coverage.htm>
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP] (2023). *Administración & Desarrollo*. <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro>
- Fundação Getulio Vargas [FGV] (2023a). *Revista de Administração Pública*. <https://periodicos.fgv.br/rap>
- Fundação Getulio Vargas [FGV] (2023b). *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. <https://periodicos.fgv.br/cgpc>
- Instituto Centroamericano de Administración Pública [ICAP] (2023). *Sobre el ICAP*. <https://icap.ac.cr/icap-3/>
- L'Escola d'Administració Pública de Catalunya (2023). *Revista Catalana de Dret Public*. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/index>
- Minciencias (2023a). *Publindex. Clasificación de revistas*. <https://scienti.minciencias.gov.co/publindex/#/revistasPublindex/clasificacion>
- Minciencias (2023b). *La ciencia en cifras*. <https://minciencias.gov.co/la-ciencia-en-cifras/grupos>
- NovaGob (2023). *Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local*. <https://red.novagob.org/wikigobs/observatorio-latinoamericano-de-la-innovacion-publica-local/>
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2023). *Observatorio de Estrategia y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva*. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/guia.asp>
- Scientific Electronic Library Online [SCIELO] (2023). *SciELO Colecciones. Revistas*. <https://scielo.org/es/>
- SCImago Journal (2023). *SCImago Journal & Country Rank*. <https://www.scimagojr.com/journalrank.php?category=3321>
- Universidad de La Coruña (2023). *European Journal of Government and Economics*. <https://revistas.udc.es/index.php/ejge>



Universidad de La Salle (2023). *Equidad & Desarrollo*.

<https://ciencia.lasalle.edu.co/eq/>

Universidad del Zulia (2023). *Revista de Ciencias Sociales. Sobre la revista*.

<https://produccioncientificaluz.org/index.php/racs/about>

Universidade Federal de Viçosa (2023). *Administração Pública e Gestão Social*.

<https://periodicos.ufv.br/apgs/>

Universidade Federal da Paraíba (2023). *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*.

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi>

Universidade Federal do Rio de Janeiro [UFRJ] (2023). *Revista Política e Planejamento Regional*.

<https://www.revistappr.com.br/>





**COLOMBIA**  
POTENCIA DE LA  
**VIDA**





# La buena administración pública como derecho ciudadano y como deber estatal

Hacia la bioadministración pública

**Jesús Hernando Amado Abril**

Subdirector Departamento Administrativo de la Función Pública





*La buena administración pública es un pilar de la democracia y un medio para la promoción de los derechos humanos. Sin ella, la paz y la justicia son meras ilusiones*

*Amartya Sen, economista y filósofo ganador del Premio Nobel  
Desarrollo y Libertad, 1999*

La presente reflexión aborda el concepto, principio, derecho y deber de la buena administración pública con el objetivo de contribuir a los cambios y transformaciones impulsados por el gobierno del presidente Gustavo Petro, orientados a mejorar las condiciones para construir la paz, superar las inequidades en el desarrollo humano y territorial, y restaurar la confianza en las instituciones democráticas.

*El derecho ciudadano a una buena administración pública se refiere a garantizar que los servicios estatales sean eficientes, transparentes y responsables*

El derecho ciudadano a una buena administración pública se refiere a garantizar que los servicios estatales sean eficientes, transparentes y responsables. Esto es fundamental para el bienestar de la sociedad, el respeto de los derechos humanos y la confianza en el gobierno. Además, promueve la democracia y la participación cívica, lo que es esencial para una convivencia pacífica y la protección de la vida en todas sus formas.

El análisis no se limita a lo académico, sino que establece un punto de referencia para el estudio de la administración pública en un Estado social y democrático de derecho, como lo establece la Constitución de 1991 en Colombia. A pesar de que el concepto de “buena administración” no es nuevo y está presente en otros sistemas legales, es necesario discutirlo en el contexto colombiano.

La falta de reflexión y propuestas sobre la importancia de implementar la buena administración se atribuye a la negativa a reconocer la ciencia de la administración pública como componente fundamental del derecho administrativo. Por lo tanto, este artículo plantea la necesidad de abordar la buena administración como el resultado de un modelo de administración pública que garantice su comprensión y construcción en sus elementos esenciales: función pública, función administrativa y gestión pública. Así, la propuesta de bioadministración pública adquiere especial significado.

Para entender este enfoque, es preciso considerar la evolución del concepto de administración pública, su regulación en las constituciones de otros países y la



perspectiva de diversos autores sobre la “buena administración” como principio, derecho y deber. Con estos elementos contextuales, se destaca la importancia de comprender la necesidad de establecer un modelo de administración pública que se alinee con la naturaleza social, democrática y jurídica de nuestro Estado y permita sentar las bases para obtener una nueva administración pública en Colombia, dirigida a implementar y asumir la buena administración como un catalizador para lograr la paz, la justicia social, la protección de la vida en todas sus formas y una mayor participación ciudadana en la administración de lo público.

## Perspectiva histórica

**H**istóricamente, el objetivo de la administración pública ha sido la gestión eficiente de recursos y servicios para satisfacer las necesidades de las personas. A lo largo del tiempo, éste ha evolucionado, pasando de un enfoque puramente burocrático a abrazar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, con el fin de lograr una gobernanza efectiva y el bienestar de la sociedad expresado en el goce cierto de los derechos humanos sin discriminaciones de ningún tipo.

El concepto de administración pública encuentra su expresión actual en la época de los regímenes constitucionales y la extinción del Estado absolutista. Sin embargo, autores como Guerrero (2000) destacan que Platón y Aristóteles iniciaron el estudio de la organización y administración de las comunidades políticas en la antigua Grecia que tenían sistemas de administración que se encargaban de la gestión de asuntos públicos, como la recaudación de impuestos, la construcción de infraestructura y la administración de la justicia. La política y *Politeia* se convirtieron en términos fundamentales para la cultura occidental, donde la política se refería a asuntos inherentes a la *polis*, y *Politeia* se relacionaba con la organización gubernamental en la *polis*. Autores, como Prieto (2021) profundizan en estos conceptos clásicos desde la teoría política.

En la cultura romana, figuras como Cicerón y Séneca, junto con algunos historiadores, influyeron en el desarrollo de la Administración Pública. La República romana se centraba en satisfacer las necesidades de la comunidad, similar a la *Politeia* griega. La evolución del concepto de Administración Pública se relaciona con la transición de la policía, que incluía aspectos de gobierno y regulación, a la Administración Pública. En el siglo XVIII, el teórico Johann Heinrich Gottlob von Justi (1759) recuperó el estudio de la *Policey*, que tenía un sentido amplio y otro estricto. El sentido amplio incluía todo lo que contribuía a la felicidad de los



ciudadanos y la conservación del orden, mientras que el estricto se refería a las leyes y reglamentos internos del Estado (Guerrero, 2005).

Las ciencias camerales, que incluían la policía, el comercio y las finanzas, se desarrollaron en Europa y se consideraron la base del pensamiento del Estado absolutista. A mediados del siglo XVIII, se inició el análisis de la *Policey* como parte de la administración estatal. El cameralismo fue una etapa avanzada de organización administrativa en el absolutismo, y las ciencias camerales desempeñaron un papel importante en la evolución hacia las ciencias administrativas (Guerrero, 1986; Small, 1909). La Revolución Francesa, en el siglo XVIII, tuvo un impacto significativo en la administración pública: se promovieron ideas de igualdad, libertad y fraternidad, además se crearon sistemas de administración pública más racionales y eficientes, así como un cuerpo de funcionarios públicos profesionales y la adopción de principios de mérito y servicio público.

Durante el siglo XIX, con la expansión de la democracia y el auge de los Estados constitucionales modernos, la administración pública se profesionalizó, debido a que se establecieron sistemas burocráticos y se promovieron principios de eficiencia y responsabilidad en la gestión pública. Charles-Jean-Baptiste Bonnin, considerado el padre de la disciplina de la administración pública, propuso una nueva definición en 1808, argumentando que la administración pública actúa como autoridad común que ejecuta las leyes de interés general y regula las relaciones entre los administradores y la sociedad (Bonnin, 1808). La administración dejó de ser un simple instrumento y adquirió autoridad de ejecución. Lorenz von Stein (1897), fundador del Estado social, enfatizó que la administración pública es esencial para promover la prosperidad de los individuos a través del trabajo y la cooperación en la sociedad, todo lo cual hace digno al hombre. La creación de escuelas de administración pública, como la *École Nationale d'Administration* (ENA), en Francia, hoy *Institut National du Service Public* y la *Academy of Political Science* de *Columbia University* en los Estados Unidos, contribuyeron al desarrollo de prácticas y teorías de la administración pública.

A finales del siglo XIX, se identificó que el objetivo de la administración pública depende de dos factores: el primero, facilitar el desarrollo del hombre en su singularidad y, el segundo, obtener el mayor grado de cooperación dentro de una sociedad. Lorenz von Stein (1897) explicó que la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del subsidio que le ofrece la colectividad. Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la administración pública. Este ilustre autor alemán, lamentablemente desconocido en nuestra historia administrativa, consideró que la manera de hacer efectivo el principio de dignidad humana, era a través del trabajo como fuente esencial de productividad y progreso, de exaltación de la condición del hombre, para lo que estaban todos habilitados en su consecución y obtención, y en aquellos casos en los que les fuera negado o



no fuese alcanzado, le correspondía al Estado facilitar su obtención, pues es en estos casos donde se evidencia la utilidad social de la administración del Estado (von Stein, 1887), razón fundamental por la que este pensador es considerado el padre del Estado social.

El siglo XX fue testigo de un crecimiento significativo de la administración pública a nivel mundial, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, ya que se convirtió en un componente esencial de la gestión gubernamental en países de todo el mundo. La teoría de la administración pública, la gestión pública y la planificación se desarrollaron como campos académicos y profesionales esenciales para el progreso de los pueblos y para la consolidación de las democracias.

Parafraseando a Carrillo (1988), podemos entender la administración Pública como el sistema dinámico, integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales, a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada. Con base en este, en este concepto se propondrá, más adelante, una definición sobre este mismo tópico.

La administración pública contemporánea se caracteriza por una diversidad de escuelas de pensamiento que han influido en su evolución. La Escuela de la Nueva Gestión Pública, promovida por autores como Osborne y Gaebler (1993), en *Reinventing Government*, enfatiza la eficiencia, la descentralización y la orientación al cliente en los servicios gubernamentales. Por otro lado, la Escuela de la Gobernanza, respaldada por Rhodes (2007), en *Understanding Governance*, se centra en la colaboración, la participación ciudadana y la gobernanza multinivel. La teoría de la elección racional, desarrollada por autores como Niskanen (2017) en *Bureaucracy and representative government*, aboga por la maximización de los intereses individuales y la regulación gubernamental con base en incentivos. En contraste, la Escuela del Desarrollo Organizacional, influida por autores como Hood (2000), en *The Art of the State*, busca la adaptabilidad y la mejora continua en las organizaciones gubernamentales. Estas escuelas, con sus respectivos enfoques, buscan mejorar la eficacia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta del sector público en la sociedad actual.



## La administración pública en el Estado social, democrático y participativo de derecho: una mirada comparada

*La administración pública se vincula al sistema político e institucional porque determina cómo se toman decisiones, se implementan políticas y se ejerce el poder*

La administración pública intrínsecamente se vincula al sistema político e institucional de los países porque determina cómo se toman decisiones, se implementan políticas y se ejerce el poder, lo que afecta la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión gubernamental. Autores como Bonnin (1812), y Hernández (2012), resaltan la importancia de la ejecución de las leyes en el Estado de derecho (principio de legalidad), con énfasis en la centralidad del poder y la influencia de la teoría burocrática de Weber (1919 y 1922) en la administración pública.

La evolución histórica de la administración pública se ha movido a partir de una visión jerarquizada de la relación entre la administración y los administrados, hacia la adopción del enfoque de administración basada en políticas públicas (Roth, 2007). Este enfoque busca la participación de la sociedad en la formulación y control de políticas públicas, pero, a pesar de los intentos de modernización, no se ha logrado plenamente una administración pública participativa que ponga a los ciudadanos en el centro. Esto se debe a la arraigada concepción tradicional de la administración como simple ejecutora de la ley por el gobierno central, y a la tendencia contenciosa del derecho administrativo que lo aparta de la necesidad de reorientar esta ciencia jurídica. Hoy en día, es necesario cambiar la comprensión del derecho administrativo, priorizando la prevención del daño antijurídico fundado en una administración eficiente en las acciones del Estado, que cambie la dinámica relacional por la del Estado-ciudadanos. Estas dinámicas se hacen evidentes al analizar las regulaciones de la administración pública en las constituciones de diversos países.

La Constitución de Uruguay, adoptada en 1967 y modificada en 2004, establece la “asociación política” de sus habitantes como su forma de Estado. Esta Constitución fue la primera en América Latina en consagrar la buena administración. Crea un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para declarar nulidad de actos que afecten la “buena administración”. La Constitución se refiere a la administración pública como un concepto único e incluye disposiciones sobre organización, actos de gobierno y control de gastos incorporando principios fundamentales de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Estas enmiendas



ampliaron las garantías de acceso a la información, fomentaron la autonomía de los organismos reguladores y promovieron la creación de mecanismos de control y consulta ciudadana. Asimismo, la Constitución destaca la importancia de una administración pública eficiente y prohíbe la discriminación en la provisión de servicios.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, país que junto con Perú y México fueron los principales gestores del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el año 1972, se establece un modelo estatal federal descentralizado y aborda la administración pública en los artículos 140 y siguientes. Esta sección define principios como honestidad y rendición de cuentas, establece la responsabilidad del Estado por daños relacionados con el mal funcionamiento de la administración pública y garantiza los derechos ciudadanos. La sección también se refiere a la función pública, destacando la diferencia con la Constitución colombiana en la gestión de funciones públicas por empleados estatales. Además, la carta regula el control legislativo sobre el gobierno y la administración pública, asigna funciones al vicepresidente ejecutivo y al Consejo de Estado como órgano de consulta. Vale la pena resaltar las diferencias notables de estas regulaciones en comparación con la Constitución colombiana, especialmente en la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales.

La Constitución de la República del Perú, expedida en 1993 y modificada en 2018, destaca un principio fundamental que rige la actuación de los servidores públicos: el respeto a la Constitución y las leyes, garantizando los derechos a la defensa y el debido procedimiento. A pesar de esto, el texto escasamente se refiere a la administración pública. Algunas menciones se relacionan con la prescripción de delitos contra ella o el patrimonio estatal. Otros hacen referencia a asuntos económicos y financieros, fondos de pensiones, administración tributaria, justicia, supervisión del defensor del pueblo y la Constitución de regiones. El título IV sobre la estructura del Estado se centra más en el gobierno que en la administración pública.

La Constitución de Argentina de 1995 estableció una forma federal de gobierno y alude a la administración pública solamente en el artículo 85, que otorga competencia de control a la Auditoría General de la Nación. Sin embargo, a lo largo del texto se menciona la “administración nacional” en diversos contextos, como la aprobación del presupuesto, la función del defensor del pueblo y la responsabilidad presidencial.

Por su parte, la Constitución de Chile, actualizada en 2019 con reformas en mayo de 2021, adopta un Estado unitario y organiza su administración de manera funcional, descentralizada y regionalizada. Aunque hace pocas menciones a la administración pública, fija en el presidente, como jefe de Estado, la función gubernativa y administrativa (art. 24), esta última la ejerce con sus ministros, quienes hacen parte de ella. La administración del Estado es fundamental en la organización y



actuación del gobierno, para lo cual divide su territorio en administración nacional, regional, provincial y comunal, además de una administración especial para los territorios que tienen esta última condición. También regula la administración de justicia, asuntos electorales y fiscales.

La Constitución de Bolivia, publicada en 2009, no dedicó capítulos específicos a la administración pública, pero hizo referencias relacionadas con sus elementos integradores. Estableció en el artículo 172.4 las funciones presidenciales que incluyen la dirección de la Administración Pública y la rendición de informes anuales. Los ministerios, según el artículo 175.3, tienen la atribución de gestionar la administración pública, y la Procuraduría se encarga de evaluar y velar por las acciones legales de la administración en instancias judiciales o administrativas (art. 231.3). El artículo 232 del capítulo sobre servidores públicos, determina los principios que rigen la administración pública y prohíbe ciertas acciones de los servidores (art. 236). Además, asigna la gestión financiera de la administración pública a una entidad bancaria pública.

En cuanto a la Constitución de Ecuador, publicada en 2008 y modificada en 2011, hace algunas referencias a la administración pública, concretamente el artículo 120.13 al determinar que la Asamblea Nacional no concederá amnistías ni indultos por delitos que se cometan contra ella. En los artículos 141 y 147 asignan al presidente la responsabilidad de la administración pública y su dirección en forma desconcentrada. Sin embargo, es el capítulo séptimo del título IV el que con la denominación de administración pública enuncia un específico contenido sobre su alcance y desarrollo, lo cual resulta insuficiente y aislado, pues la sección segunda, que adopta la misma denominación que la del capítulo en mención, señala en el artículo 227 los principios rectores de la administración pública para referirse, en los siguientes artículos, a los servidores del Estado; es decir, toma el concepto general para desarrollar uno de sus elementos esenciales cuál es la función pública, sentido este que reafirma en el artículo 326.16 al expresar que los servidores vinculados con las entidades del Estado, o en aquellas privadas en las que tenga mayor parte éste, se rigen por las normas que regulan la administración pública.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en 2016 y reformada en 2017, se encuentran varias menciones de la administración pública, empezando por el artículo 26 que establece la obligatoriedad de someter los planes y programas de la administración federal al plan nacional de desarrollo; la inhabilidad estipulada en el artículo 55 para los diputados cuando han ocupado cargos en la administración pública federal; la obligación que tiene el presidente de presentar al Congreso en el inicio de sus sesiones ordinarias, un informe escrito sobre el estado general de la administración pública; la mención que hace el artículo 73, numeral XXIX-H, de la facultad que tiene el Congreso para expedir



la ley que regule la actuación del Tribunal Federal de justicia administrativa para dirimir los conflictos entre los particulares y la administración pública. También se aborda la centralización y la regulación de la administración pública federal y se otorga autonomía a estados y municipios. Igualmente, se destaca la importancia de la preparación del personal público.

Por constituir un ejemplo claro de específica regulación constitucional, no podemos avanzar sin darle una mirada a la Constitución de Ciudad de México D.F., promulgada el 31 de enero de 2017 y con vigencia a partir del 17 de septiembre de 2018, pues a lo largo de su articulado, se utiliza el concepto de buena administración para destacarlo como principio rector del ejercicio del poder público (art. 3.3), como derecho receptivo que le asiste a toda persona (art. 7.A.1), como competencia del Tribunal administrativo, en sala especial, para resolver los recursos interpuestos contra su incumplimiento (art. 40.2). Igualmente, se resalta su obligatoria inclusión en el accionar de los organismos autónomos (art. 46.B.1), como principio rector que deben acatar y observar los gobernantes unipersonales y colegiados locales (art. 53.A.11), principalmente como mandato constitucional duro, establecido en el título sexto *“Del buen gobierno y de la buena administración”*, separando estos dos conceptos pero afirmando su complementariedad al considerar que la buena administración se realiza y cumple a través del ejercicio de un gobierno abierto, que genere acciones y políticas públicas tendientes a solucionar los problemas públicos a través de una participación ciudadana efectiva y transversal. En resumen, la carta constitucional estadual de ciudad de México es toda una proclama de buena administración, cuyo eje central se soporta sobre la administración de la ciudad en todos su componentes y poderes.

En la Constitución española se observa que el término se utiliza de manera limitada. Se alude principalmente a la administración en general, estableciendo restricciones a la administración civil en áreas como sanciones privativas de la libertad, tribunales de honor y participación en la gestión de centros educativos públicos. El artículo 103 menciona la administración pública y su finalidad, mientras que el artículo 106 aborda el control judicial y el artículo 107 se refiere al Consejo de Estado como órgano consultivo. En el título VII, se abordan las administraciones públicas en relación con comunidades autónomas y corporaciones locales en asuntos fiscales y de gasto público.

La Constitución francesa apenas hace referencia a la administración pública. El concepto se omite en gran medida, utilizando “gobierno” y “administración” de manera diferente. El capítulo de descentralización destaca la organización territorial, pero bajo la dirección de “gobiernos regionales y locales”. En resumen, la Constitución española aborda más detalladamente la administración pública en diversas áreas, mientras que la francesa se centra en la organización descentralizada sin mencionar explícitamente la administración pública.



La Constitución italiana de 1947 menciona la administración pública en pocos artículos, como los relacionados con empleos estatales. La competencia del Consejo de Estado se enuncia para proteger derechos y regular anulaciones. Aunque no es explícita, la organización y el funcionamiento estatal se basan en principios de Administración Pública.

## El caso de Colombia

La Constitución no sólo omite denominar alguno de sus XIII títulos y 55 capítulos con el nombre de administración pública, sino que en los únicos 7 artículos en los que la refiere (arts. 40, 135.6, 150, 209, 291, 343 y 20 transitorio), en uno de ellos confunde su sentido y alcance. Basta revisar la redacción del último inciso del artículo 150, en el que se relacionan las funciones del legislativo y en el que se dispuso: “Corresponde al congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”, estableciendo una inadecuada diferenciación entre dos administraciones que tienen similar alcance (general /nacional), por lo que no podría expedirse una ley de contratación pública para una administración que esté por encima de la nacional y en la que, al parecer, centra su regulación especial. En los artículos antes citados, se hace mención a la administración pública de manera residual, como sucede con la última previsión relacionada con la participación de la mujer en sus niveles decisorios, o como la facultad del legislativo para obtener de los órganos que la integran la cooperación necesaria que le permita cumplir mejor sus funciones, o para afirmar la existencia del control interno en todos sus órdenes, o para establecer la prohibición a los miembros de las corporaciones colegiadas territoriales de aceptar cargo en ella o, finalmente, para indicar la competencia que tiene el Departamento Nacional de Planeación para crear un sistema de evaluación de gestión y resultados. Realmente, la única referencia consistente y pertinente es la que se dejó en el artículo transitorio 20, el que dispuso la creación de una comisión integrada, entre otros, por tres expertos en administración pública, la que debía recomendar al gobierno de la época, la reforma requerida y acorde con los nuevos mandatos de la constitución expedida. Se destaca, sin embargo, las denominaciones que se adoptan en los capítulos II, Título I -función pública- y V, Título VII -función administrativa-, cuyos contenidos corresponden efectivamente a lo que se expresa con su denominación. Valga decir, en el de la función pública se contiene todo lo relacionado con los funcionarios o servidores públicos (calidad, ritualidad, clases, responsabilidad, ingreso, permanencia y retiro, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades), solo que su ubicación se encuentra en el apartado correspondiente a la estructura del poder del Estado, titulado equivocadamente como organización. Por su parte, la función administrativa, sí encuentra identidad con el título “de la rama ejecutiva”, el que ha debido denominarse “de la administración pública” y en el que se incluyera el capítulo de la función pública, uno más ampliado de la función administrativa y otro



correspondiente a la gestión pública, conceptos estos a los que nos referiremos en apartado especial.

## Algunas conclusiones del análisis comparado de las constituciones

El análisis comparativo de las constituciones de los países estudiados revela una amplia gama de enfoques y énfasis en la administración pública, así como diferencias en la nomenclatura y la organización de los temas relacionados. Esto destaca la diversidad de acercamientos y prácticas en la gestión pública en distintos contextos nacionales:

- **Enfoque en la buena administración y participación ciudadana:** varias constituciones, como la de Uruguay y Venezuela, incorporan principios de buena administración, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Estas constituciones buscan garantizar un gobierno eficiente y responsable.
- **Diferencias en la organización de la administración pública:** las constituciones de varios países presentan diferencias notables en la organización y gestión de la administración pública. Algunas establecen una estructura descentralizada, mientras que otras se centran en la administración pública federal.
- **Énfasis en la legalidad y responsabilidad:** en la Constitución de Uruguay se crea un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para declarar la nulidad de actos que afecten la buena administración, lo que refleja un énfasis en la legalidad y responsabilidad de la administración pública.
- **Papel de la función pública:** constituciones, como la de Venezuela, se ocupan del papel de la función pública y regulan las funciones de los empleados estatales, enfocándose en la honestidad, rendición de cuentas y la responsabilidad del Estado por daños relacionados con el mal funcionamiento de la administración pública.
- **Separación de poderes y control:** varias constituciones hacen hincapié en la separación de poderes y el control de la administración pública. Por ejemplo, la Constitución de Uruguay, como ya se dijo, establece un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para declarar la nulidad de actos que afecten la buena administración, mientras que la Constitución de México menciona el control legislativo sobre el gobierno y la administración pública.
- **Principios rectores y énfasis en servidores públicos:** algunas constituciones, como la de Bolivia y Ecuador, establecen principios rectores que rigen la administración pública y destacan la importancia de los servidores públicos en la gestión estatal.

- **Enfoque en la descentralización y autonomía:** varias constituciones, como la de Chile y México, hacen referencia a la descentralización y otorgan autonomía a estados y municipios en la administración pública, reconociendo la importancia de la preparación del personal público.
- **Limitaciones y omisiones en la Constitución colombiana:** se destaca que la Constitución de Colombia presenta limitaciones y omisiones en lo que respecta a la administración pública, con una falta de claridad en la diferenciación entre la administración general y la nacional, lo que puede resultar en regulaciones inadecuadas.

## La buena administración como principio, derecho y deber

La regulación de la buena administración como un derecho ciudadano y una obligación de la administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha llevado a considerarla como un derecho fundamental y un principio de la actuación administrativa (Gómez, 2015). Sin embargo, este derecho se limita a la observancia de principios rectores de los procedimientos, más en el ámbito del derecho procesal que en la regulación sustancial (Ortiz y Ordoñez, 2019).

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la administración pública, expedida en Ciudad de Panamá en octubre de 2013, profundiza en la consagración de este derecho/obligación explicando, en el preámbulo mismo, el significado que tiene la nueva relación Estado-ciudadanos planteada por el Estado social y democrático, sustituyendo así la ya desueta relación administración-administrados, que tuvo su vigencia durante toda la permanencia del simple Estado de derecho (Amado, 2020). En el mencionado apartado, de entrada, se exalta el derecho a la buena administración como fundamental del ciudadano (persona o habitante), que conlleva además a una administración pública que promueva la dignidad humana y el respeto por la diversidad cultural, fijando su centralidad en el ser humano. Esta Carta establece tres elementos característicos de la buena administración: (i) como *principio general* de la administración pública y el derecho administrativo, (ii) como *obligación estatal* de garantizar condiciones de libertad e igualdad, y (iii) como *derecho fundamental del ser humano* que resalta la dignidad humana (Rodríguez-Arana, 2011). Este documento desarrolla la buena administración pública en sus diferentes consideraciones: como principio, derecho y deber.



## La buena administración como principio

Se constituye como fundamental a través de otros principios como: (i) servicio objetivo a los ciudadanos, de manera adecuada, objetiva, equitativa y en plazo razonable; (ii) promocional de los poderes públicos, cuya garantía deberán hacerla bajo la cláusula general del Estado social, como ya quedó anotado; (iii) racionalidad, expresado en adecuada motivación y argumentación de las actuaciones y actos; (iv) igualdad de trato, con expresa motivación de los casos que requieran diferencia de trato; (v) eficacia, cumpliendo debidamente los procedimientos y las medidas adoptadas; (vi) eficiencia, optimizando los recursos disponibles; (vii) economía, aplicando el gasto público con criterios de equidad, economía, eficiencia y transparencia; (viii) responsabilidad, por lesiones a bienes o derechos ciudadanos; (ix) evaluación permanente de la administración pública, con el fin de adecuar su organización, función, actuación y gestión a las exigencias de la comunidad; (x) universalidad, accesibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general, sin sujeción a la territorialidad ciudadana; (xi) ética, dispuesta para el servidor público cuya actuación debe realizarla bajo los principios de rectitud, lealtad, honestidad, probidad, honradez, integridad, imparcialidad, buena fe, confianza mutua, solidaridad, transparencia, dedicación al trabajo, respeto al ciudadano, diligencia, austeridad y primacía del interés general; (xii) participación, a través de los mecanismos dispuestos en cada ordenamiento jurídico, extendida a la participación en la elaboración de normas administrativas que los afecten; (xiii) publicidad y claridad en normas, procedimientos y quehacer administrativo, a través de los medios de notificación, comunicación y publicación; (xiv) seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa, de fácil comprensión y entendimiento; (xv) proporcionalidad, adecuado a los fines que le sirven de causa; (xvi) ejercicio normativo del poder, prohibiéndose su abuso o exceso; (xvii) objetividad, evitando actuaciones arbitrarias o trato preferente; (xviii) buena fe, la que se presume de ambos extremos de la relación administrativa, en el ejercicio de las competencias, derechos y deberes; (xix) facilitación, a través de las TIC dentro de un ambiente de calidez, amabilidad, cordialidad y cortesía; (xx) celeridad, optimizando el buen uso de recursos humanos, temporales y materiales; (xxi) transparencia y acceso a la información de interés general, con la debida protección de la información protegida y sometida a reserva; (xxii) protección de la intimidad,

---

*La regulación de la buena administración como un derecho ciudadano y una obligación de la administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha llevado a considerarla como un derecho fundamental y un principio de la actuación administrativa*

---



bajo el tratamiento de protección de datos personales; y (xxiii) debido proceso, que garantice los derechos de representación, defensa y contradicción.

El principio de buena administración, según Matilla (2020), es un concepto genérico que unifica las exigencias que la administración pública debe seguir en sus interacciones con los ciudadanos. Éste es diverso y heterogéneo en su contenido, tal como lo respaldan la jurisprudencia, la doctrina y la normativa. Carrillo (2010) analizó cómo los principios del Derecho funcionan como guías permanentes para las relaciones jurídicas. Pueden ser positivizados por legisladores o tribunales, otorgándoles una función más sustantiva en la regulación jurídica. Cuando un principio se positiviza, como el de buena administración, se convierte en un mandato para las autoridades públicas, lo que puede dar lugar al desarrollo de derechos subjetivos específicos.

Autores, como Tavares (2009) y Kanska (2004), ven el principio de buena administración como un super principio que engloba otros más específicos y obligaciones para la administración. Esta perspectiva considera al principio como una especie de “paraguas” bajo el cual se desarrollan otras implicaciones legales y derechos ciudadanos. La literatura jurídica también debate sobre su origen, algunos consideran que proviene de los tratados europeos, mientras que otros sugieren una base histórica en el derecho italiano. Más allá de su fuente, es crucial comprender que el contexto de aplicación es clave para definirlo como un principio jurídico.

Con todo, el principio de buena administración es un concepto amplio y diverso que guía las interacciones de la administración pública con los ciudadanos. Su positivización lo convierte en un mandato legal y puede dar lugar al desarrollo de derechos subjetivos. Es un super principio que abarca otros principios y obligaciones, y su origen puede ser objeto de debate, pero su contexto de aplicación es esencial para su comprensión.

## La buena administración como derecho

Como sostiene Cabezas (2019), la administración se configura como derecho en la medida deba dar solución a las peticiones de los ciudadanos de una forma celer, justa y equitativa. Por su parte, en la Carta que venimos comentando, este derecho “consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”. En tal sentido, se comprenden los siguientes derechos: (i) motivación de las actuaciones administrativas, amparadas en razonamientos inteligibles y objetivos; (ii) tutela administrativa efectiva; (iii) resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa; (iv) presentar por escrito o de palabra peticiones, en la forma elegida por el



ciudadano y facilitada por la administración; (v) no entregar documentos que ya obren en poder de la administración pública, cuyo intercambio informativo entre las administraciones se recomienda hacer a través de las TIC; (vi) ser oído; (vii) participación; (viii) servicios públicos y de interés general de calidad, bajo patrones y estándares de calidad medibles e informados periódicamente; (ix) conocer y opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa; (x) formular alegaciones; (xi) exponer quejas y reclamos ante la administración pública; (xii) conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos; (xiii) acceso a la información pública; (xiv) copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública, física o electrónica, de acuerdo con el medio escogido para el trámite; (xv) ser informado y asesorado en asuntos de interés general; (xvi) ser tratado con cortesía y cordialidad; (xvii) a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo, cuya identidad debe constar en la copia sellada física o electrónica; (xviii) conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten, para lo que el funcionario responsable del trámite deberá estar disponible al ciudadano interesado; (xix) ser notificado por escrito; (xx) participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general; y (xxi) exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.

En los albores del siglo XXI, se ha consolidado el derecho fundamental a la buena administración como una respuesta a la creciente importancia de los derechos de los ciudadanos en contraposición a las acciones del poder público. La jurisprudencia, receptiva a las inquietudes innovadoras de la dogmática legal, ha desempeñado un papel fundamental en la construcción de este derecho (Membiela, 2007). Esto responde a un contexto que ha enfocado la atención en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos (Schmidt-Assmann, 2003). La noción del derecho a la buena administración se ha vuelto esencial en tiempos de reformas administrativas que buscan eficiencia y eficacia, especialmente en momentos de crisis (Ávila y Gutiérrez, 2011).

El origen formal de este derecho se encuentra en el derecho comunitario europeo, y su reconocimiento como un derecho humano se materializa en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carmona, 2019). Esto otorga al derecho a la buena administración un carácter subjetivo, lo que significa que los ciudadanos pueden exigir su cumplimiento. Esta evolución refleja la importancia de garantizar una administración eficaz y justa para todos (Castillo, 2008).

Sin embargo, es importante señalar que las raíces de la buena administración como un principio o un derecho pueden rastrearse mucho tiempo atrás. La Constitución italiana de 1947, por ejemplo, ya establecía la obligación de garantizar el



buen funcionamiento y la imparcialidad de la administración pública (Bitencourt, 2017). En última instancia, el concepto de buena administración es intrínseco a la esencia misma de la administración, y su evolución a lo largo del tiempo refleja la evolución de la relación entre los ciudadanos y el poder público en la búsqueda de una gestión óptima y justa.

## La buena administración como deber y obligación del ciudadano

---

*La buena administración pública es un deber y obligación del ciudadano porque implica una participación activa en la gestión eficaz de los recursos públicos y en la supervisión de las acciones gubernamentales, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas en beneficio de la sociedad*

---

La buena administración pública es también un deber y obligación del ciudadano porque implica una participación activa en la gestión eficaz de los recursos públicos y en la supervisión de las acciones gubernamentales, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas en beneficio de la sociedad. En la mencionada Carta, se enuncian los siguientes deberes y obligaciones: (i) lealtad, con el ordenamiento jurídico; (ii) buena fe, tanto en el uso de la información obtenida como en la práctica de maniobras dilatorias; (iii) veracidad, evitando afirmaciones falsas o temerarias; (iv) responsabilidad, absteniéndose de reiterar solicitudes improcedentes o impertinentes; (v) respeto y decoro, con los servidores de las administraciones; y, (vi) colaboración.

Pese a lo anterior, se nota una falta de atención y profundidad en el análisis del “deber de buena administración” en comparación con los principios y derechos en el campo del derecho público, especialmente en la administración pública. Esto se atribuye a varios factores, como la tradicional falta de interés en la categoría de deberes jurídicos públicos en contraste con los derechos y principios, así como el énfasis en los derechos ciudadanos y valores actuales en lugar de visiones más autoritarias. La buena administración se ha convertido en un derecho fundamental en los últimos años, lo que lleva a la necesidad de aclarar sus implicaciones. Este tema requiere una mayor atención y estudio debido a su importancia en la vida actual y su relación con los principios y valores legales contemporáneos. Es un tema poco explorado que requiere mayor consideración en la ciencia del derecho administrativo y, especial concientización, en las administraciones públicas.



Ahora bien, una mala administración pública tiene efectos perniciosos en múltiples dimensiones: genera violencia al crear desigualdad y falta de oportunidades, lo que puede desencadenar conflictos sociales; causa malestar al no satisfacer las necesidades básicas de la población, fomentando el descontento; facilita la corrupción al minar la transparencia y el control; promueve el centralismo al concentrar el poder, alejando la participación necesaria en la toma de decisiones de las comunidades locales; genera despilfarro de recursos públicos al no asignarlos de manera efectiva y eficiente, socavando el bienestar general y la capacidad del Estado para abordar los problemas fundamentales de la sociedad.

Por su parte, una buena administración pública implica la (re)construcción e implementación de un modelo participativo, incluyente, dinámico, abierto, moderno y funcional acorde con los derroteros fundamentales previstos en la Constitución política; esto es, entender que la descentralización no se puede seguir diseñando y concibiendo desde el poder central como una dádiva que apenas cubra la institucionalidad local, pensamiento este que hizo pate de la concepción tradicional en la que se basó la Constitución de finales del siglo XIX; fortalecer el centro político para neutralizar cualquier asomo federal. Es el momento y la oportunidad de retomar las ideas de J.R. Turgot, planteadas en su secreta “memoria de las municipalidades” (Amado, 2020), y entender que la gran reforma a las administraciones públicas se obtiene desde el territorio, pues es de esta manera como le devolvemos la vida al Estado que asegure la convivencia y la obtención de la paz con justicia social y garantice la prevalencia de vida en todas sus formas. La bioadministración será la línea base de la reorganización de las administraciones públicas en las que se privilegie la vida y los entornos que la protegen.

Evocando a Bonnin (1808 y 1812), padre de la administración pública, quien al diferenciarla del gobierno entendía que este era la cabeza pensadora y aquella el brazo ejecutor, claramente se comprende que la vida del Estado es su administración, por tanto una buena administración pública es aquella que no solo se traduzca en una gestión eficiente, efectiva, eficaz y transparente de los recursos del Estado, que los mismos se utilicen de forma responsable, se asignen de manera equitativa y se destinen al cumplimiento de las prioridades que se contienen en sus respectivos planes de desarrollo, sino aquella que haga partícipe al ciudadano en el diseño, formulación, ejecución y control de sus políticas públicas, que rinda cuentas y que contribuya a su productividad social y económica, pero que definitivamente centre su accionar en la protección de la vida, solo de esta manera se logra la identidad y el compromiso natural de establecer una administración para todos, con todos y entre todos.

## La necesidad de definir, referir y asumir la administración pública como centro de acción del Estado: materia viva del derecho administrativo

**E**n un trabajo de investigación se dejaron sentadas las bases sobre la necesidad de darle identidad a nuestro derecho administrativo, a partir de las concepciones y teorías que precedieron a su surgimiento como disciplina jurídica; esto es, fijar su campo y objeto de estudio y desarrollo desde la administración del Estado. También se ha sostenido que la administración pública constituye el eje axial del derecho administrativo, y así ha impartido su enseñanza. De esta manera, se la ha concebido como “la ciencia que constituye la base fundamental del derecho administrativo, la cual se ocupa de integrar funcional y eficientemente sus tres elementos esenciales: la función administrativa, la función pública y la gestión pública, con el fin de asegurar la productividad social del Estado” (Amado, 2020). Esta definición nos permite revisar el trípode en el que se soporta la Administración Pública; así tenemos que la (i) función administrativa se encarga de regular lo relacionado con la organización administrativa del Estado (rama ejecutiva y demás órganos, organismos o entidades autónomas de distinto nivel y de cualquier otra rama, incluidos los particulares que cumplan funciones administrativas), su actividad, acción y actuación en el tránsito jurídico, la que se cumple a través de sus actuaciones y actos administrativos; (ii) función pública se ocupa de todo lo relacionado con los servidores del Estado (recursos humanos), sus formas de ingreso, sus clases de vinculación, plantas de personal, clasificación y calificación de empleos, permanencia en el servicio, su retiro, su régimen laboral y sus diferentes sistemas de regulación, principalmente el prestacional; y (iii) gestión pública se dedica a revisar lo concerniente a las técnicas de administración de los recursos físicos y técnicos que permitan asegurar la efectiva y eficiente administración, a través de la planeación, la ejecución, el control (tanto en sede administrativa y orgánica, como en sede contenciosa), la evaluación y la rendición de cuentas.

En consecuencia, para hablar de buena administración, ya sea como principio, derecho o deber, a nuestro modo de ver, se debe comenzar por asegurar primero el adecuado y buen funcionamiento de la administración, de manera que sus tres elementos estén estructurados sobre la base de un Estado social, democrático y participativo, que garantice y asegure, no solo la obtención de sus fines primordiales como son la protección y garantía de los derechos y libertades de las personas y la prevalencia del interés general, sino los principios y derechos fundamentales de participación ciudadana y dignidad humana. Un Estado que organice e



implemente su modelo de administración sobre políticas públicas esenciales y fundamentales para la vida moderna en sociedad, teniendo como centro vital de su actuación a la persona (Rodríguez-Arana, 2012) y, como lo expresa el preámbulo de la carta europea de derechos fundamentales, a su servicio, atendiendo las necesidades públicas de manera continua y permanente, con calidad y calidez, determina el punto de partida para asegurar una buena administración.

Las organizaciones, públicas o privadas, no producen ningún efecto sino es a través de quienes las integran, esto es, su capital humano que, como lo sugiere la misma denominación, constituye el recurso más valioso con que pueda contar cualquier empresa, por lo que resulta fundamental que su escogencia y selección obedezca no solo a estándares de conocimiento de lo público, sino que su formación sea el producto de una firme convicción y vocación de servicio para todos. Hemos sostenido que quien decida ingresar a lo público, debe entender y estar convencido que al Estado se le sirve y no se le sorbe; para ello, es necesario que el mismo Estado promueva y ejemplarice su funcionalidad con ofertas laborales que, sin que resulten despreciables, tampoco permitan su atracción para el mal aprovechamiento de sus oportunidades y, menos, de sus recursos patrimoniales. En efecto, si lo que se ofrece, además con su comportamiento, es que el Estado resulta el mejor y mayor empleador de recursos humanos deficientes, mal preparados y con el deseo de ingresar al Estado para obtener un provecho personal y familiar, que abra espacio a su descendencia, pues los resultados serán muy parecidos a los que ha vivido nuestro país. Si, por el contrario, las escuelas de derecho y de administración, preparan a sus estudiantes en el valor y significado que tiene el servicio público, desde la óptica tradicional de las artes (von Justi, 1759), antes que surgiera como ciencia (Bonnin, 1808 y 1812), es decir, como vocación que se debe interiorizar, estaríamos en frente de otro grande y valioso elemento de aseguramiento de la calidad en la propia administración pública. En este contexto, la formalización del empleo público para que los servidores del Estado cuenten con las garantías y derechos laborales reconocidos internacionalmente, es paso de gran importancia que el actual gobierno de Colombia está implementando para estimular su profesionalización y su vocación de servicio responsable a la comunidad.

Por otro lado, una administración deficiente no se limita simplemente al mal manejo de la administración pública, que implica la ignorancia de los derechos individuales y colectivos, la falta de aplicación de los principios constitucionales y legales, o el incumplimiento de deberes. También abarca la ocupación de un cargo público por parte de individuos no capacitados para desempeñarlo. Esto no solo resulta en un despilfarro de los recursos del Estado, sino que agranda el déficit fiscal y la malversación de los recursos públicos. Remunerar a un funcionario inadecuado del Estado, junto con todas las prestaciones asociadas, no solo causa perjuicio a los recursos físicos, administrativos, operativos y de desarrollo



del Estado, sino que también intensifica la disparidad social, erosiona la confianza ciudadana, refuerza un mal ejemplo en el ámbito gubernamental y daña la integridad de la formación profesional y técnica de aquellos que aspiran a dedicar su vida laboral al servicio de los intereses de la comunidad.

Esta dinámica organizacional y funcional requiere tanto de elementales como de modernos y avanzados instrumentos de desarrollo, cuya implementación deberá facilitar la vida social y su interacción con el Estado. Así, entonces, se deben buscar las mejores herramientas de planeación, cuya adopción se realice bajo esquemas de trabajo comprensibles que lleguen a las más sencillas administraciones, principalmente las territoriales, que requieren de aplicación plena de los principios de coordinación, complementariedad y subsidiariedad, de modo que permitirá garantizar la más eficiente ejecución de los presupuestos y recursos públicos, facilitando su control y la debida y periódica rendición de cuentas, a través de canales efectivos que lleguen al ciudadano para su real participación.

El planteamiento resulta muy básico, pero aun así nuestro ordenamiento registra claros ejemplos de realizaciones estatales sin la debida planeación, al punto que nuestro Consejo de Estado ha vertido ríos de tinta en innumerables sentencias, principalmente en materia de contratación estatal, sobre la necesidad de observar el principio de planeación. Sin embargo, la misma ley de contratación (ley 80 de 1993) lo desconoció taxativamente, es decir, en ninguno de los artículos a los que hace referencia específica de sus principios rectores, lo menciona y solo por aplicación e interpretación de otros apartados es que se deduce su importancia. Adicionalmente, fue hasta que entró en vigencia uno de sus tantos decretos reglamentarios, el 1510 de 2013, que incorporó, como gran acierto para la planeación de las compras públicas, el elemental instrumento de gestión del “plan anual de adquisiciones”, con el que deben contar todos los órganos, organismos y entidades del Estado.

Paradójicamente, y aprovechando el ejemplo citado, debemos indicar que la misma ley de compras públicas de 1993, menciona en su artículo 40, inciso 3, la buena administración como uno de los límites que se imponen para la libertad en las estipulaciones contractuales, pues las partes en el contrato podrán pactar las cláusulas que consideren necesarias siempre que no sean contrarias, entre otros, a los principios y finalidades de la buena administración. Así mismo, el artículo 49 del mismo estatuto establece que los representantes legales de las entidades contratantes podrán sanear los vicios de procedimiento o de forma cuando lo aconsejen “las reglas de la buena administración”, únicas normas de nuestro ordenamiento jurídico en el que se menciona tan importante alcance.

Por vía jurisprudencial, muy pocas son las sentencias que refieren la buena administración como principio esencial del Estado. Podríamos decir que la primera





en la que se hizo alusión a este principio, con desarrollo en acápite especial que sustenta la *ratio decidendi* adoptada, ha sido la proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, radicado No. 11001-03-26-000-2015-00165-00 (55813), de fecha 10 de octubre de 2016, en la que se hace alusión, por vía de la integración normativa legal, constitucional y convencional, a partir de lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 209 de la carta política, a la necesidad de concretar estos principios, valores y finalidades con los que tienen alcance supralegal y supraconstitucional en la toma de decisiones de la administración, para garantizar derechos fundamentales.

Sugiere, la sentencia en mención, que de lo preceptuado en el art. 3 de la ley 489/98 (principios legales de la función administrativa, complementarios a los previstos en el 209 constitucional), los arts. 23, 24, 25 y 26 de la ley 80/93 (principios en las actuaciones contractuales, principios de transparencia, economía y responsabilidad), así como el art. 3 de la ley 1437/11 (principios del procedimiento administrativo), subyace el principio jurídico de la buena administración, considerándolo como un garante, por parte de la administración, de los derechos de los administrados cuando interactúan con ella, bajo los postulados de la buena fe y debida diligencia funcional que conduzcan a la adopción de decisiones razonables y ponderadas conforme con el marco legal, constitucional y convencional ya explicitado.

---

*No habrá mala administración si se aplican los principios que gobiernan la organización, actuación, funcionamiento, decisión, ejecución, control, rendición de cuentas de la administración pública*

---

Con la valoración precedente, el operador judicial de control de legalidad del acto administrativo sometido a su examen, concluye que todo el entramado legal, constitucional y convencional encuentra específica aplicación en el artículo 40, inciso 3 de la ley 80, norma ésta que hace referencia a la buena administración, no como principio, sino como restricción para las partes contratantes en la libertad que tienen en las estipulaciones contractuales, las que no deben contrariar los principios y finalidades de la buena administración, es decir, todo el entramado local y global citado, hace referencia a principios que tendrían identidad con una finalidad, no como principio autónomo, sino como resultado teleológico de la aplicación de un sin número de ellos que conducen a asegurar el buen comportamiento de la administración pública, puesto que contradice la intención inicial de asegurar que en nuestro ordenamiento jurídico existe el principio de la buena administración, o como allí se afirma "...a partir de los mencionados preceptos de la ley 80 de 1993 se decanta esa presencia singular del principio de la Buena Administración". Esto significa que no habrá mala administración si se aplican los principios que gobiernan la organización, actuación, funcionamiento, decisión,





ejecución, control, rendición de cuentas de la administración pública, pues esta ha sido diseñada para ser buena en la medida que está dispuesta para todos los ciudadanos que de ella forman parte.

De otro lado, resulta conveniente resaltar la manera como el legislador dispuso la finalidad que deben cumplir las normas administrativas procedimentales contenidas en la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 1); la de “proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas”, antes que cualquier otro derecho o principio, incluso el de la primacía del interés general, en consecuencia se considera más avanzado que pretender incluir cualquier otro principio, desconociendo todos los que subyacen a la existencia, como garantes, del funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares, tal y como cierra dicha finalidad el artículo en comento, pues repetimos, lo que se requiere es fortalecer la administración pública en la dimensión en la que en este escrito ha sido tratada.

## A manera de conclusión

Hechos los planteamientos precedentes, se proponen ahora algunas reflexiones tendientes a generar en nuestro contexto estatal, la conveniente discusión sobre la necesidad de implementar un modelo de administración pública que posibilite obtener altos niveles de productividad social y haga efectivo el Estado social, democrático y participativo, previsto en nuestra carta política, expedida hace más de treinta años, que permita la satisfacción de las pretensiones ciudadanas, que no son otras que el respeto por la dignidad humana.

- Es procedente, en tiempos actuales, diseñar y poner en marcha procesos de (re)diseño y (re)organización administrativa del Estado, buscando no solo su eficacia y eficiencia, sino también su papel dinamizador de la justicia social, la vigencia de los derechos humanos y los derechos de la naturaleza, como fundamentos de la paz y la reconciliación. Esto significa, entrar a construir participativamente (definir y formular) claras y sostenibles políticas públicas esenciales del Estado social que se orienten a atender de una vez por todas las raíces sociales, económicas, políticas, culturales e institucionales que le subyacen al prolongado conflicto armado que ha padecido Colombia. En este contexto, los instrumentos que se diseñen para profundizar la descentralización y la participación ciudadana incidente en el ciclo de las políticas públicas, requieren especial audacia y pertinencia con las realidades y especificidades de la gran diversidad regional del país.



- Se deben generar espacios de reflexión jurídico-administrativa sobre las actuaciones de los administradores públicos, que cumplen funciones administrativas), cambiando su perversa premisa de “utilizar” la presunción de legalidad de las decisiones administrativas, como instrumento de poder, bajo el presuntuoso presupuesto que la administración nunca se equivoca, con el agravante que las decisiones de los organismos de control y los tribunales no resultan medianamente oportunas, por la de adoptar como principio rector de sus actividades, la prevención del daño antijurídico; esto es, adoptar las previsiones necesarias para garantizar la efectividad legal y social en las decisiones que debe tomar, y resolver directamente, sin dilaciones ni prevenciones, las situaciones administrativas en sede natural, privilegiando la capacidad resolutoria en bien de la propia administración y del ciudadano.
- Garantizar una transparente, abierta y honesta discusión en torno al ingreso y la renovación del talento humano que presta sus servicios al Estado, en sus diferentes modalidades de vinculación, sin permitir que por estas formas se genere desigualdades protuberantes, no solo salariales sino jerárquicas, privilegiando la clientela antes que la capacidad, el conocimiento y la vocación de servicio. Es necesario adoptar modelos de ingreso al servicio que eviten el anquilosamiento de funcionarios que, con cargo a la carrera administrativa o a la protección política o asociativa, resulten lesivos para los propósitos y finalidades de una administración pública efectiva y proactiva.
- Armonización, implementación y desarrollo de nuevas prácticas y procedimientos que incluyan innovaciones tecnológicas y comunicacionales que conduzcan a modernizar el aparato estatal y su pleno uso y efectiva aplicación, acorde con el modelo de administración adoptada, que asegure la descentralización transparente y confiable de competencias, funciones, recursos, información, conocimiento, crecimiento y productividad.
- Definir con claridad, bajo el principio de autonomía territorial, el modelo de organización y ordenamiento que deben tener las administraciones públicas, garantizando el desarrollo diferenciado que demanden las seccionales y locales, conforme con las necesidades, las vocaciones y los propósitos regionales, bajo un modelo de bioadministración pública incluyente, participativo, democrático, respetuoso de la dignidad humana y protector de la vida en todas sus expresiones, privilegiando la integración funcional entre los ecosistemas administrativos que resulten vitales para la productividad social y económica.
- Discutir y renovar el perverso concepto fiscal del tributo como mecanismo de recaudo sin devolución de bienestar, seguridad, tranquilidad y moralidad, por un modelo de sostenibilidad fiscal basado en estándares de productividad estatal que conduzcan a la riqueza social fundamentada en el trabajo, que es la manera como von Stein (1897) formuló el Estado social.



Realizar un análisis pormenorizado sobre la historia de la administración pública, la buena administración y su desarrollo global, es un tema que nos supera para el objetivo del presente trabajo, sin embargo, se han trazado los linderos sobre los cuales se trabajará no solo con este documento, sino con los que se producirán en adelante.

A todas luces, los cambios jurídicos son el reflejo de un sin número de acciones sociales, políticas, económicas, ambientales, entre otras, que se han gestado no solo en el entorno nacional o local, sino que trascienden a la esfera global (Amado, 2020); ello en consonancia con las recientes o novedosas manifestaciones intelectuales y académicas que han puesto en tela de juicio algunos conceptos que antaño creíamos estables. Por esta razón filosófica se quiso identificar el punto de ruptura conceptual respecto de la noción de administración pública que se tenía a la fecha.

En un primer momento se mostró el desarrollo de la institución de la administración pública con su respectivo adjetivo calificativo que tanto se usa en nuestra cotidianidad; se identificaron sus inclusiones en el orden constitucional de algunos países, y finalmente se mostró su diferencia entre deber, derecho o principio. Esto sirvió para identificar que aún se divaga demasiado sobre los mismos sin tener claro el horizonte y su aplicación, ya que, como se dijo de forma contundente, la administración es el ejemplo máximo de practica interdisciplinar, y al anclarse en teorías jurídicas del siglo pasado, nuestro ejercicio mismo se ve relegado, anticuado o desentona frente a las realidades globales.

Es oportuno presentarle al país el nuevo modelo de organización de las administraciones públicas que supere el ya viejo y caduco sistema establecido en la reforma de mediados del siglo pasado (1968), prolongado en la reforma de finales del mismo siglo (ley 489 de 1998), reemplazando los niveles y sectores por “ecosistemas administrativos” integrados inteligentemente, funcionando en torno al gobierno central, pero dando cuenta de sus resultados coordinados, concurrentes, complementarios y subsidiarios en todo el territorio nacional, a través de las administraciones locales, respetando la autonomía, pero asegurando una descentralización responsable y participativa que conduzca a una “buena administración pública” colombiana.



## Referencias

- Amado, J. (2020). *Actuaciones administrativas en el marco del derecho administrativo global. Estudio de casos*. Universidad Libre.
- Ávila, C.M. y Gutiérrez, F. (2011). *El derecho a buena administración pública y la ética pública*. Fundación General de la Universidad de Málaga-Tirant lo Blanch.
- Bitencourt, E. (2017). Estado social e administração pública de garantia. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Vol. 8, No. 1, pp. 289-302.
- Bonnin, C. J. B. (1808). *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*. Garnery, Libraire.
- Bonnin, C. J. B. (1812). *Principes d'administration publique* (Vol. 1). Renaudiere.
- Carrillo, A. (1988). *La reforma administrativa en México* (Vol. 4). Porrúa.
- Carrillo, J. A. (2010). Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo? En S. P. Alfonso, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (pp. 1137-1165). La Ley
- Cabezas, N. (2019). La buena administración como visión multidisciplinaria y sistemática de las garantías ciudadanas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 21, pp. 453-470.
- Carmona, S. (2019). *Democracia y gobierno abierto. Una nueva cultura administrativa*. McGraw-Hill.
- Castillo, F. (2008). Derechos y principios relacionados con la buena administración y la calidad de los servicios. En F. Balaguer Callejón. (Ed.). *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*. Junta de Andalucía- Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Gómez, C. (2015). *Sistema político y formas de gobierno. en: Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. Tirant lo Blanch.
- Guerrero, O. (1986). *La Teoría de la Administración Pública*. Harper and Row Latinoamericana.
- Guerrero, O. (2000). *Administración pública*. Léxico de Política.
- Guerrero, O.; (2005). *Publicidad y secreto en la administración pública*.  
<https://www.omarguerrero.org/articulos/PublicidadSecretoAP.pdf>
- Hernández, J.I. (2012). El concepto de administración pública desde la buena gobernanza y el derecho administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, No. 16, pp. 197-224.
- Hood, C. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford University Press.
- Kanska, K. (2004). Towards administrative human rights in the EU. Impact of the charter of fundamental rights. *European Law Journal*, 10(3), 296-326.
- Matilla, A. (2020); Buena administración como noción jurídica y la carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local RIGL*, No.º 16, pp. 1-49.
- Membiela, L. (2007). *La buena administración en la Administración general del Estado*. Actualidad administrativa.



- Niskanen, J. (2017). *Bureaucracy and representative government*. Routledge.
- Ortiz, D. y Ordoñez, S. (2019). Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 21, pp.279-199. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.09>.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: The five strategies for reinventing government*. Penguin.
- Prieto, H.F. (2021). *Lecciones de teoría política II: la democracia de los atenienses entre la stásis y la diálisis*. Universidad Libre.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rodríguez-Arana, J. (2011). El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo. Sánchez, A., Dominguez-Berrueta, M.A. y Rivero, J.L. (Coords.). *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern Ratio*. Legis Librería Jurídica, pp.407-427.
- Roth, A. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En: J. I. Cuervo y otros (Eds.). *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 29-63). Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez-Arana, J. (2012). El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, No. 16, pp.n 247-274.
- Schmidt-Assmann, E. (2003). *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*. Marcel Pons-Instituto Nacional de Administración Pública.
- Small, A. W. (1909). *The cameralists: the pioneers of German social polity* (No. 43). University of Chicago Press.
- Tavares, S. (2007). La regulación jurídica del sector eléctrico portugués y la aplazada emergencia del Mercado Ibérico de la Energía Eléctrica (MIBEL). *Revista de administración pública*, No. 173, pp. 483-504.
- da Silva, S. T. (2007). La regulación jurídica del sector eléctrico portugués y la aplazada emergencia del Mercado Ibérico de Energía Eléctrica (MIBEL). *Revista de administración pública*, (173), 483-504.
- von Justi, J. H. G. (1759). *Grundsätze der Policey Wissenschaften*.
- von Stein, L. (1897). *La scienza della pubblica amministrazione secondo L. Von Stein: Compendio del trattato e del manuale di scienza della pubblica amministrazione ad uso degli italiani* (Vol. 1). Unione tipografico-editrice.
- Weber, M. (1919). Politik als Beruf. En: *Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund*. Duncker & Humblot.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Vmtehendn Soziologie*. I.C.B. Mohr
- Textos constitucionales





- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)  
[https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009\\_enmconstitucion\\_ven.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009_enmconstitucion_ven.pdf)
- Constitución Española. (1978).  
<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Constitución Política de Colombia (2018). Cuadragésima Ed. Legis.
- Constitución de la Nación Argentina (1995).  
<https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>
- Constitución Política de la República de Bolivia (2009).  
<https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumento/constitucion-politica-estado-plurinacional-bolivia>
- Constitución de la República de Ecuador (2008).  
[https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Constitución de la República de Francia (1958).  
[https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-es-pagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-es-pagnol_juillet2008.pdf)
- Constitución de la República De Italia (1947).  
[https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2020?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020?lang=es)
- Constitución de la República Oriental de Uruguay (1967).  
<https://biblioteca.parlamento.gub.uy/File/biblioteca/Constituciones/vigente/ConstitucionVigente1967.pdf>
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017).  
[https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del Perú (1993).  
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Agosto-2023.pdf>
- Constitución Política de la República de Chile (1980).  
[https://www.camara.cl/camara/doc/leyes\\_normas/constitucion.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf)





**COLOMBIA**  
POTENCIA DE LA  
**VIDA**





# Bioadministración en Colombia

Repensando la administración  
pública desde la naturaleza, la ética y  
la protección de las vidas

**Paulo Molina Bolívar**

Director de Gestión del Conocimiento

Departamento Administrativo de la Función Pública





## Introducción

---

*En la intersección de los campos de estudio de la administración pública y la ecología, surge un paradigma propuesto por el DAFP): la bioadministración*

---

**E**n la intersección de los campos de estudio de la administración pública y la ecología, surge un paradigma emergente propuesto desde el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP): la bioadministración. Este concepto, aunque aún en desarrollo, sugiere una nueva perspectiva sobre cómo las estructuras y prácticas administrativas pueden y deben evolucionar en respuesta a los desafíos contemporáneos. Frente a un contexto global marcado por crisis ecológicas y socioeconómicas, el papel de las administraciones públicas como mediadoras entre el Estado y la sociedad adquiere una relevancia crítica.

En este trabajo se presentan las bases conceptuales de la bioadministración, cuyo fundamento se encuentra en teorías consolidadas, saberes ancestrales y prácticas contemporáneas. A través de un análisis detallado, se busca entender cómo Colombia, con su rica biodiversidad y diversidad cultural, puede ofrecer insumos y lecciones para la incorporación efectiva de la bioadministración en la estructura estatal. Esta propuesta no solo plantea soluciones a problemas actuales, sino que también esboza un horizonte de posibilidades para una administración pública más resiliente, adaptativa y sostenible.

Así, se propone a la bioadministración como un nuevo enfoque para reformar las administraciones públicas en Colombia. Esta perspectiva se basa en la conexión con la naturaleza, los principios éticos y la protección de todas las formas de vida. Se busca una transformación profunda en la gestión pública, incluyendo la reorganización del DAFP, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida”*. En resumen, se destaca la importancia de administraciones más sostenibles y éticas en armonía con la naturaleza, la ética pública, que recuperen la confianza de las ciudadanías en el Estado y capaces de superar las desigualdades en Colombia.



## La naturaleza como inspiración para la bioadministración: reflexiones desde una visión compleja, crítica y cooperativa

La naturaleza ha sido siempre un faro de sabiduría para la humanidad que ilumina aspectos esenciales de la existencia y ofrece lecciones cruciales sobre sistemas, ciclos y resiliencia. En este marco, la bioadministración surge como una propuesta que se en los principios naturales y la ética de la vida, para responder a los desafíos del siglo XXI mediante una visión compleja, crítica y cooperativa.

Desde el prisma de la teoría de sistemas, Bertalanffy (1968) nos ofrece una mirada de cómo las entidades interconectadas coexisten y se influyen mutuamente, un paralelismo con los ecosistemas naturales. Pero es la visión de Morin (2009) y Morin & Ruíz (2005), sobre la complejidad, lo que considera que no todo es predecible y que las soluciones simplificadas son insuficientes en un mundo interdependiente. Las administraciones públicas, por tanto, deben adoptar una mirada más holística y preparada para la incertidumbre.

El pensamiento latinoamericano, con su relación única con la naturaleza, proporciona matices fundamentales a esta discusión. Varese (2006) pone de relieve la perspectiva indígena de la naturaleza como un ente vivo y sagrado, no solo como un recurso a explotar. Esta visión, que respeta y valora el diálogo con la naturaleza, debe estar en el corazón de una bioadministración genuina.

Fals-Borda (2010, 1971) y Fals-Borda & Moncayo (2009) nos ofrecen una metodología para incluir a las comunidades en la toma de decisiones. Aquí, se resalta la relevancia del conocimiento local y de la sabiduría acumulada, aspectos que se entrelazan con la bioadministración al valorar la diversidad y la riqueza del entorno.

La reflexión sobre el concepto de desarrollo ha llevado a propuestas transformadoras. Gudynas (2011) y Acosta (2014) presentan el “buen vivir” como una alternativa al paradigma tradicional. Su propuesta sintoniza la vida con la naturaleza y la justicia social. Esta idea se conecta con las ideas de Subirats (Fontaine & Subirats, 2015; 2008; Subirats & Vallespín, 2015) que abogan por una administración al servicio del bien común y respetuosa de los límites planetarios. Por su parte, el enfoque cooperativo, subrayado por Ostrom (2009 y 2015), demostró que las comunidades, inspiradas en muchos casos por principios naturales, pueden autogestionar recursos de forma sostenible. Y Mazzucato (2019) recuerda el papel activo que puede desempeñar el Estado en orientar la economía hacia la sostenibilidad. En resumen, la naturaleza, en su vasta y compleja



majestuosidad, sirve como fuente inigualable de inspiración y aprendizaje. Es una red inextricable de relaciones, ciclos y adaptaciones, que ofrece lecciones vitales para reformular la gestión pública. En un mundo donde los desafíos se intensifican y evolucionan constantemente, se torna imperativo mirar hacia la naturaleza no solo como fuente de inspiración, sino también como guía y paradigma para estructurar unas administraciones públicas adaptadas al siglo XXI, capaces de enfrentar los retos actuales y los que están por venir en materia de justicia social, cultural y ambiental.

## Principios de la bioadministración: hacia una gestión pública sostenible y equitativa

**D**entro de este marco de referencia, inspirado en la naturaleza, surge la necesidad de reorientar la administración pública. Se trata de un llamado a armonizar las estrategias y las políticas con los ritmos y saberes que la naturaleza imparte, a las necesidades de la ética pública y la recuperación de la confianza de las ciudadanías y las poblaciones en la construcción del Estado social de derecho. Así, la bioadministración se presenta como un paradigma revolucionario, que se inspira en los principios fundamentales del mundo natural para esbozar políticas y sistemas que son, a la vez, resilientes, adaptativos y, sobre todo, sostenibles.

### Interconexión e interdependencia

Inicialmente, el viaje por los principios de la bioadministración comienza con la idea de interconexión. Con base en la teoría de sistemas de Bertalanffy (1968) y en la visión de complejidad de Morin (2009; Morin & Ruíz, 2005) y que conciernen nuestro vivir concreto. Se trata de las deficiencias y de las carencias de nuestra civilización y, por ello mismo, de nuestras necesidades y aspiraciones, que no son sólo monetarias. Esta obra no propone un programa, ni un proyecto de sociedad, sino que define una vía de actuación imposible de abordar sin realizar antes una reforma intelectual y una refundación política.”,”ISBN”:"978-84-493-2235-8",,"language":,"es",,"note":,"Google-Books-ID: pTzRfkBipMMC",,"number-of-pages":,"114",,"publisher":,"Grupo Planeta (GBS, se entiende que en la naturaleza, así como en la sociedad, todo está entrelazado. Las decisiones tomadas en un sector pueden resonar y tener efectos en otro. Así, la administración pública debe adoptar una mirada holística, donde se reconozca que cada acción genera ondas que se propagan a través del sistema.



### **Armonía con la naturaleza**

Al mirar el mundo a través de las lentes del “buen vivir”, propuesto por Gudynas (2011) y Acosta (2014), es evidente que la armonía con la naturaleza es esencial. En vez de dominar o explotar la naturaleza, la bioadministración sugiere aprender de ella, coexistir y buscar equilibrio en nuestras acciones.

### **Participación y cocreación**

Al continuar con esta perspectiva, se encuentra a la participación activa como piedra angular. A partir de Fals-Borda (1971, Fals-Borda & Moncayo, 2009) y su metodología de investigación-acción participativa, se comprende que las comunidades y actores clave deben ser parte integrante del proceso de toma de decisiones. No se trata solo de consultar, sino de cocrear soluciones y políticas que reflejen las necesidades y saberes de la comunidad.

### **Adaptabilidad y resiliencia**

En el curso de este río de ideas, se llega a la noción de adaptabilidad. Al igual que los ecosistemas, que se adaptan y evolucionan ante los desafíos, la administración pública debe ser flexible, anticipar cambios y prepararse, y con ello asegurar la continuidad y sostenibilidad de sus acciones.

### **Cooperación y gestión comunitaria**

Ostrom (2009 y 2015) asegura que la cooperación es clave, especialmente cuando se trata de recursos compartidos. La bioadministración busca promover la gestión comunitaria, donde el bien común prevalezca sobre intereses individuales o sectoriales.

### **Visión a largo plazo y responsabilidad intergeneracional**

Con base en Mazzucato (2018) y Subirats (2019), se asume que las acciones de hoy tendrán repercusiones mañana. La bioadministración, por tanto, promueve una visión a largo plazo, pensando no solo en las necesidades actuales, sino también en las de las futuras generaciones.

### **Reconocimiento y valorización de saberes locales**

Finalmente, al reconocer la riqueza de los saberes ancestrales y locales, se promueve una gestión que integra estos conocimientos en la toma de decisiones, enriqueciendo y adaptando las soluciones a las particularidades de cada contexto.

En esta travesía reflexiva, se encuentra que la comprensión de que la bioadministración va más allá de ser una simple teoría. Es un llamado enérgico a la



acción, una invitación a amalgamar la sabiduría inherente de la naturaleza, la ética de la vida y la esencia de nuestras comunidades. La finalidad es erigir una administración pública capaz de responder con sostenibilidad, justicia y equidad a los inminentes desafíos del siglo XXI.

## Ética y administración pública: justicia, equidad y cuidado

**A**l profundizar en esta visión de bioadministración, es indispensable recalcar el papel de la administración pública como representante y agente principal del Estado. Esta entidad tiene la ardua tarea de manifestar una ética que trasciende simples códigos formales. La bioadministración propone una gestión que realmente persiga la sostenibilidad y la equidad. Y para alcanzar dicho objetivo, es imperativo que se incorporen y prioricen principios cardinales como la justicia, el cuidado de sí, el cuidado de lo público, el cuidado de las otras especies y el cuidado de la madre tierra en la esencia misma de la administración.

La teoría de la justicia de Rawls (2005 y 2012) ofrece un punto de partida, al proponer la idea de la justicia como equidad. El autor concibe una sociedad en la cual las desigualdades son aceptables solo si resultan en beneficio de los menos favorecidos. No obstante, esta visión podría correr el riesgo de simplificar las desigualdades a cuestiones meramente económicas o materiales. Aquí es donde Lugones (2008) aporta una dimensión adicional al diálogo al introducir la ética del cuidado; argumenta que las relaciones, la interdependencia y la vulnerabilidad mutua son esenciales para entender y abordar desigualdades e injusticias.

---

*La filosofía del “buen vivir”, enraizada en tradiciones indígenas andinas, aporta un modelo de desarrollo que se alinea con estos principios, promoviendo una vida en armonía con la naturaleza y la comunidad*

---

La filosofía del “buen vivir”, enraizada en tradiciones indígenas andinas, aporta un modelo de desarrollo que se alinea con estos principios, promoviendo una vida en armonía con la naturaleza y la comunidad. Es un eco de lo que Lugones (2008) y Rawls (2005, 2012) defienden, pero desde una perspectiva más comunitaria y ecológica. Sin embargo, es Mazzucato retoma y amplía esta conversación al plantear un Estado que no solo regula, sino que impulsa activamente la innovación y el desarrollo en direcciones sostenibles y equitativas. Subirats (2019) amplía aún más este



diálogo, recordando la necesidad de que esta administración pública se centre en el bienestar colectivo, respete los límites ecológicos y fomente una genuina participación ciudadana. Por su parte, Ostrom (2015) brinda una perspectiva valiosa al debate: mientras Rawls, Lugones, Mazzucato y Subirats ofrecen teorías y propuestas centradas en el papel del Estado, Ostrom destaca la capacidad intrínseca de las comunidades para autogestionarse de manera sostenible y equitativa. Esta mirada no opone, sino que complementa las ideas de los otros autores, sugiriendo una simbiosis entre iniciativas estatales y comunitarias. Con la integración de estas voces, se propone que las administraciones públicas que no solo reconozcan su responsabilidad ética, sino que también busquen activamente formas de actuar en consecuencia. El objetivo es que el Estado, en colaboración con las comunidades, priorice el bienestar colectivo, la justicia, la equidad, la ética de lo público y el cuidado del medio ambiente con base en teorías académicas como por prácticas ancestrales y contemporáneas. La administración pública, en su esencia, actúa como representante del Estado y, por ende, tiene la responsabilidad de espejar y llevar a cabo acciones que resuenen con valores éticos y sostenibles. El llamado es a una transformación donde las propuestas de pensadores como Rawls, Lugones, Mazzucato, Subirats y Ostrom brinden una visión integradora para este cambio.

Así las cosas, es fundamental replantear la naturaleza misma de la administración, que no solo debe responder a criterios formales y reglamentarios, sino que es crucial la incorporación de una ética del cuidado y una justicia equitativa. Este enfoque renovado reconoce el poder y la habilidad intrínseca de las comunidades para autogestionarse y ser partícipes activos en las decisiones que las afectan.

Esta administración renovada tiene un rol activo en impulsar la innovación y el desarrollo hacia rumbos sostenibles. Su colaboración con las comunidades es esencial y, en ese sentido, es vital que busque el bienestar colectivo, la sustentabilidad ecológica y una participación ciudadana genuina. La meta es que, apoyada en perspectivas interdisciplinarias e interculturales, las administraciones públicas se posicionen como lideresas en la construcción de un porvenir más justo y equitativo.

## Protección de todas las formas de vida: una propuesta de administración pública valorativa

**P**ara avanzar en esta dirección transformadora, la administración pública debe encarar la tarea de adaptarse y evolucionar frente a los retos del presente. Uno de los desafíos más preponderantes es la protección y valorización de todas las formas de vida en nuestro planeta. Frente a esta demanda, es inminente una reconfiguración en el marco ético y operativo de la administración.

La confluencia teórica, enriquecida por las voces de diversos pensadores y experiencias prácticas, se convierte en el mapa que guía esta metamorfosis necesaria. Es un llamado a que la administración pública no solo se reinvente, sino que también se posicione como un baluarte en la defensa y promoción de valores que aseguren un futuro donde todas las formas de vida sean respetadas y valoradas.

Aldo Leopold (1949), en su “ética de la tierra”, visualiza nuestro entorno no meramente como un cúmulo de recursos, sino como una colectividad viva y enlazada. Tal perspectiva, que destaca la coexistencia y la interrelación, halla resonancia en las conceptualizaciones del buen vivir. En tanto, Acosta (2016) se inspira en sabidurías ancestrales para esbozar un desarrollo centrado en la reciprocidad con la naturaleza y entre individuos.

Desde otro ángulo, Escobar (1998, 2005<sup>a</sup> y 2005b) incide en la crucial tarea de descolonizar los conocimientos que han predominado en la mentalidad occidental. Para el autor, esta descolonización implica valorar la profundidad de las epistemologías no occidentales, especialmente aquellas de pueblos indígenas y campesinos de América Latina. Escobar (2005b) entrelaza de manera simbiótica con la ética terrestre de Leopold: mientras Leopold subraya nuestra pertenencia a una comunidad global, Escobar desafía a comprender dicha pertenencia desde múltiples culturas y tradiciones. A su vez, la visión del buen vivir de Acosta (2016), amalgama este diálogo, proponiendo una coexistencia centrada en el equilibrio entre la naturaleza y la sociedad.

Dussel (1998; s.f.), a través de su ética de la liberación, aporta una dimensión crítica a este mosaico de perspectivas. No solo valoriza las epistemologías no occidentales, sino que examina las estructuras de poder que históricamente han marginado comunidades vulnerables, incitando a una renovación profunda de dichas estructuras.



La síntesis de las visiones de Leopold, Acosta, Escobar y Dussel propone una concepción integradora para las administraciones públicas: unas administraciones que abracen la diversidad de saberes, que prioricen todas las formas de vida, y que cuestionen y transformen estructuras de poder opresoras para establecer relaciones justas y en sintonía con la naturaleza y la humanidad.

En suma, las intersecciones teóricas entre estos pensadores dibujan una administración pública no simplemente como gestora, sino como agente transformador en pro de un mundo donde toda vida es respetada, valorada y protegida. Esta es una propuesta que trasciende la simple administración: insta a moldear una realidad donde ética, justicia, respeto y armonía sean pilares de actuación y, más aún, de existencia.

## **Hacia una bioadministración en Colombia: reforma y reconexión con los saberes tradicionales y modernos en la administración pública**

**E**n el contexto del siglo XXI, marcado por desafíos globales como el cambio climático, la desigualdad y las crisis ecológicas, emerge la necesidad de una transformación profunda en la administración pública colombiana. Más allá de simples ajustes estructurales, es esencial replantear las bases, inspiraciones y objetivos de la gestión estatal. El mosaico biocultural colombiano, repleto de biodiversidad y riqueza ancestral, ofrece una oportunidad inigualable para innovar y liderar en este ámbito, adoptando un enfoque de bioadministración. Esta perspectiva propone mirar a la naturaleza no como un recurso a explotar, sino como un “maestro” a seguir, aprendiendo de sus ritmos, ciclos y equilibrios. Contrario a los modelos lineales y reduccionistas que fragmentan la realidad, la bioadministración se inspira en principios sistémicos e interconectados. Las propuestas teóricas de Bertalanffy (1968) y Morin (2009; Morin & Ruíz, 2005) enfatizan en la complejidad e interdependencia de todos los sistemas, sean estos naturales o humanos. No obstante, lo que verdaderamente distingue y enriquece esta propuesta para Colombia es su profunda conexión con los saberes ancestrales del país. Las comunidades indígenas y campesinas han mantenido a través de generaciones una relación armónica y respetuosa con la naturaleza, con base en el entendimiento profundo de sus ritmos y ciclos. Escobar (1996) ha destacado la relevancia y profundidad de estas epistemologías tradicionales, que, lejos de ser obsoletas, representan herramientas esenciales para abordar

los desafíos contemporáneos. Por ello, cualquier reforma en la administración pública colombiana debe priorizar el diálogo y la integración de estos saberes tradicionales. Esto implica ir más allá de consultas formales, promoviendo una auténtica co-creación. Metodologías como la investigación-acción participativa, propuesta por Orlando Fals Borda (1986), se presentan como instrumentos clave para este proceso porque favorecen la participación activa y el reconocimiento de los saberes locales. Adicionalmente, la filosofía del “buen vivir”, emergente en América Latina gracias a pensadores como Gudynas (2011) y Acosta (2014), se alinea con este espíritu de bioadministración porque cuestiona paradigmas tradicionales de desarrollo, centrados en el crecimiento económico, y promueve una visión en la que la vida en armonía con la naturaleza y la equidad social ocupan un lugar central.

---

*Colombia se encuentra en un punto de inflexión donde puede liderar una transformación en su administración pública, basada en la bioadministración*

---

La propuesta de reforma se fundamenta en pilares esenciales como: adoptar una perspectiva holística que entienda las repercusiones sistémicas de cada decisión (interconexión e interdependencia); integrar una visión de coexistencia y equilibrio con el entorno natural (armonía con la naturaleza); fomentar una participación activa y real de las comunidades en decisiones (participación y cocreación); garantizar una administración adaptable y resiliente ante desafíos (adaptabilidad y resiliencia); promover la gestión cooperativa de recursos enfocada en el bien común (cooperación y gestión comunitaria); considerar el bienestar de las futuras generaciones al decidir (visión a largo plazo y responsabilidad intergeneracional); y valorar e integrar los conocimientos tradicionales en los procesos decisorios (reconocimiento y valorización de saberes locales).

En resumen, Colombia se encuentra en un punto de inflexión donde puede liderar una transformación en su administración pública, basada en la bioadministración. Esta no es solo una respuesta teórica, sino una solución ética y práctica a los desafíos del presente que reafirma el valor y la sabiduría que reside en el corazón del país. En síntesis, esta propuesta de reforma busca que la administración pública colombiana se transforme en una entidad que no solo gestiona, sino que lidera el camino hacia un futuro sostenible y equitativo. A través de la bioadministración, se aspira a una gestión que respete y valore todas las formas de vida, y que actúa como motor de un desarrollo armónico, justo y en equilibrio con la naturaleza.



## Reorganización del Departamento Administrativo de la Función Pública: integrando principios de bioadministración para una gestión pública transformadora

**E**l Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ocupa una posición central en la estructura de la administración pública en Colombia, pues es la entidad encargada de definir las políticas y estándares para el buen funcionamiento del Estado. En un mundo que enfrenta retos como el cambio climático y la desigualdad, el DAFP tiene tanto la responsabilidad como la oportunidad de liderar una transformación hacia la bioadministración en el país.

Para materializar esta transformación, es esencial reorganizar el Departamento Administrativo de la Función Pública para permitir la plena incorporación de los principios de la bioadministración. Esta reestructuración debe promover:

- Una cultura organizativa que entienda y valore la interconexión e interdependencia.
- La creación de equipos interdisciplinarios que aborden problemáticas desde una óptica holística se vuelve fundamental, así como el establecimiento de un sistema holístico de monitoreo y evaluación que considere las interacciones y repercusiones de políticas en diferentes ámbitos.
- La formación y la capacitación en bioadministración de las y los servidores público.. A través de programas que integren saberes ancestrales y enfoques ecológicos, se reforzará el vínculo entre administración y medio ambiente.
- La participación y cocreación con comunidades y actores locales debe ser una prioridad.
- La implementación de plataformas participativas, tanto digitales como presenciales, facilitará la integración activa de ciudadanos en la toma de decisiones.
- Un DAFP adaptable, preparado para responder ágilmente a los desafíos cambiantes y las crisis. Para ello, se deben diseñar protocolos de respuesta rápida y la promover de la cooperación y la gestión comunitaria serán esenciales para una administración resiliente. Inspirados en investigaciones como las de Ostrom (2009 y 2015), se debe incentivar proyectos que fomenten la gestión comunitaria de recursos, priorizando el bien común.



Mirar hacia el futuro implica que el DAFP adopte una visión a largo plazo, tomando decisiones que no solo atiendan las necesidades actuales, sino que también garanticen el bienestar de las futuras generaciones de colombianos. Esta visión debe ir acompañada por el reconocimiento y la valorización de los saberes locales, asegurando que el vasto conocimiento ancestral del país informe y enriquezca las políticas y decisiones del Departamento.

En últimas, el camino hacia una bioadministración en Colombia implica un compromiso firme y sostenido. La reorganización propuesta para el Departamento Administrativo de la Función Pública garantizará no solo unas administraciones públicas más sostenibles y equitativas, sino también administraciones que respeten, valoren y promuevan todas las formas de vida, actuando como motor de un desarrollo armónico, justo y en equilibrio con la naturaleza.

## Conclusiones

En el actual panorama, donde desafíos globales y locales se intensifican, la confluencia de la naturaleza con la administración pública adquiere una relevancia sin parangón. En este trabajo se ha puesto de relieve la urgente necesidad de orientarse hacia modelos que integren la sabiduría arraigada en sistemas naturales y en conocimientos tradicionales, con el propósito de enfrentar los actuales desafíos administrativos y sociales.

La bioadministración surge como un paradigma que va más allá de la mera administración de recursos, planteando una redefinición radical de nuestra percepción y práctica de la administración pública. Las enseñanzas de la naturaleza en términos de interconexión, adaptabilidad y resiliencia son esenciales para una gestión pública orientada hacia la sostenibilidad y la equidad.

Incorporar conocimientos ancestrales y tradicionales no solo aporta riqueza a la visión administrativa, sino que también salda una deuda histórica y otorgan el reconocimiento a epistemologías que han sido desplazadas. Esta consideración, más que un gesto simbólico, tiene el potencial de transformar los paradigmas de desarrollo dominantes, al presentar alternativas concretas.

La ética no debe ser una mera añadidura en la administración pública, sino el pilar fundamental en el que se fundamentan y despliegan políticas. En conjunto con conceptos como el “buen vivir”, los principios de justicia, equidad y cuidado configuran un marco ético sólido que satisface las exigencias de una sociedad en evolución.



Al analizar el caso particular de Colombia y la reestructuración del Departamento Administrativo de la Función Pública, se establece cómo la teoría y la acción pueden encontrarse en un punto común efectivo. Adoptar un enfoque de bioadministración en organismos centrales puede ser el punto de partida para una transformación en la administración pública, sentando un precedente para contextos tanto nacionales como internacionales.

En resumen, este artículo enfatiza la necesidad imperativa y la factibilidad de renovar las administraciones públicas, adoptando una visión que respete y valore tanto a la naturaleza como a los conocimientos ancestrales. La bioadministración, más allá de ser una teoría, emerge como una herramienta vital para esculpir un porvenir más justo, sostenible y equilibrado.



## Referencias

- Acosta, A. (2016). *El buen vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad por construir*. Ediciones Abya-Yala
- Bertalanffy, L. V. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. George Braziller,
- Dussel, D. E. (2017). *Las tres constelaciones del proceso político. reflexiones sobre el Estado en v. i. Lenin. 9*.  
[https://enriquedussel.com/txt/Cursos/Las\\_tres\\_constelaciones.pdf](https://enriquedussel.com/txt/Cursos/Las_tres_constelaciones.pdf)
- Escobar, A. (2005) El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 17-31.  
[https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1273163983.el\\_postdesarrollo\\_como\\_concepto.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1273163983.el_postdesarrollo_como_concepto.pdf)
- Escobar, A. (2005a). *Mas allá del tercer mundo: globalización y diferencia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (INCANH).  
<https://publicaciones.icanh.gov.co/index.php/picanh/catalog/download/98/99/69?inline=1>
- Escobar, A. (2005b). *Mas allá del tercer mundo: globalización y diferencia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, (INCANH).  
<https://publicaciones.icanh.gov.co/index.php/picanh/catalog/download/98/99/69?inline=1>
- Escobar, A., & V, A. E. (1998). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma.
- Fals-Borda, O. (1971). *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. Oveja Negra.
- Fals-Borda, O. (2010). *Antología Orlando Fals Borda*. Universidad Nacional de Colombia
- Fontaine, G., & Subirats, J. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos-FLASCO.
- Gudynas, E. (2011). *Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo*.  
<https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/buen-vivir-germinando-al-desarrollo>
- Leopold, A. (1949). *A Sand County Almanac*. Oxford University Press.  
<http://www.umag.cl/facultades/williams/wp-content/uploads/2016/11/Leopold-1949-ASandCountyAlmanac-complete.pdf>
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. Siglo Veintiuno Editores.  
[https://aulavirtual.iberu.edu.co/recursosel/documentos\\_para-descarga/racionalidad-ambiental-enrique-leff.pdf](https://aulavirtual.iberu.edu.co/recursosel/documentos_para-descarga/racionalidad-ambiental-enrique-leff.pdf)
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73-101.  
<https://www.revistatabularasa.org/numero9/05lugones.pdf>
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas: quién produce y quién gana en la economía global*. Penguin Random House
- Morin, E. (2009). *Para una política de la civilización*. Grupo Planeta (GBS).



- Morin, E., & Ruíz, J. L. S. (2005). *Con Edgar Morín, por un pensamiento complejo*. Ediciones AKAL
- Ostrom, E. (2009). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.  
[https://base.socioeco.org/docs/el\\_gobierno\\_de\\_los\\_bienes\\_comunes.pdf](https://base.socioeco.org/docs/el_gobierno_de_los_bienes_comunes.pdf)
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica
- Rawls, J. (2005). *A Theory of Justice: Original Edition*. Harvard University Press
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Grupo Planeta (GBS)
- Subirats, J., & Vallespín, F. (2015). *España/reset: herramientas para un cambio de sistema*. Grupo Planeta (GBS)
- Varese, S. (2006). *La sal de los cerros: resistencia y utopía en la Amazonía peruana*. Fondo Editorial del Congreso del Perú
- Vázquez, A., & González, P. (2013). El Buen Vivir. Sumak Kawsay: Una oportunidad para imaginar otros mundos. *Revista de Economía Mundial* (33), 269-265.



# 2

---

## Territorio y Administraciones Públicas

---



# Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Fortalecimiento institucional desde una  
planeación participativa y a largo plazo

**Jorge Iván González Borrero**

Director General Departamento Nacional de Planeación





## Introducción

La planeación surgió en el siglo XIX como una herramienta técnica para identificar la mejor manera de utilizar los recursos escasos con el fin de alcanzar objetivos establecidos. Fue empleada inicialmente por las empresas privadas y, con el paso del tiempo, fue adoptada progresivamente por la administración pública como una alternativa eficiente para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, construyendo un vínculo que ha llevado a considerar a la planeación uno de los instrumentos determinantes para causar impactos profundos en la sociedad

---

*La planeación surgió en el siglo XIX como una herramienta técnica para identificar la mejor manera de utilizar los recursos escasos con el fin de alcanzar objetivos establecidos*

---

Colombia no ha sido ajena a este vínculo, lo cual se ha reflejado en la evolución de la planeación nacional, por casi ocho décadas, a partir de la creación de un marco institucional y normativo sólido, que ha contribuido a la mejora de la práctica administrativa a través de las funciones del Estado, como regulador y promotor del desarrollo económico, social, físico y ambiental (Acevedo, 2009). Hoy, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se constituye en el principal instrumento de planeación en el país, en el que se definen las metas de corto, mediano y largo plazo, así como los medios para alcanzarlos.

El actual PND 2022-2026 “*Colombia, potencia mundial de la vida*” es una apuesta ambiciosa para convertir al país en un líder de la lucha mundial por la vida, la humanidad y la naturaleza. El Plan fue construido de la mano con la ciudadanía a través de los Diálogos Regionales Vinculantes, espacios que permitieron no solo identificar y priorizar problemáticas, sino también que la sociedad civil presentara propuestas de cambio, cumpliendo así el mandato del presidente Gustavo Petro Urrego: “el pueblo debe y puede planificar”.

El presente artículo tiene como propósito mostrar la relación existente entre la planeación nacional y la administración pública, y cómo, a través de la construcción de un Plan Nacional de Desarrollo entre el Estado y la ciudadanía, se puede generar un pacto social que busque superar las injusticias y exclusiones históricas a través de acciones para el fortalecimiento institucional y, por tanto, impulsen su cumplimiento. En este sentido, el artículo se divide en cuatro secciones: la primera, titulada “Planeación: concepto y su articulación con la administración pública” presenta el concepto de la planeación y su transición de la esfera privada a la pública. La segunda, “Evolución de la planeación pública en Colombia”,





expone un breve recuento histórico de la génesis de la planificación en el país y los principales cambios que ha tenido después de la Constitución Política de 1991. La tercera, “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia, potencia mundial de la vida”*: el Plan de la gente”, muestra el proceso de construcción del plan con un enfoque participativo, a través de la implementación de la metodología Diálogos Regionales Vinculantes. Finalmente, la cuarta sección, “Fortalecimiento institucional: motor para el cambio” presenta las principales apuestas consignadas en las bases del plan de desarrollo encaminadas al fortalecimiento institucional como elemento esencial para recuperar la confianza de la ciudadanía.

## Planeación: el concepto y su articulación con la administración pública

La planeación (o planificación) tiene sus orígenes y desarrollo en tres grandes áreas del conocimiento: la filosofía, la sociología y la economía. Esto resulta relevante porque los debates que dieron paso al concepto de planeación se centraron precisamente sobre la influencia de la razón científica en las acciones humanas y sus consecuencias, en donde se hacía necesaria la existencia de una herramienta técnica que permitiera manejar un enfoque de prevención, a partir de la anticipación, con el fin de alcanzar un futuro o meta deseable (Canal, 2020). Henri de Saint-Simon, filósofo francés del XIX, es considerado el padre de la planificación científica. Su pensamiento se basaba en observar a la sociedad como la anatomía de un cuerpo, en donde los científicos podían predecir las acciones humanas y, a partir de esto, gestionar planes que permitiesen el progreso de la sociedad, con base en la identificación de necesidades sociales que facilitarían la inclusión de la planificación como herramienta para alcanzar su satisfacción (Friedmann, 1987).

Bajo este panorama, y el relacionamiento existente entre planificación y la razón humana, la optimización entre los medios y los fines constituyen elementos centrales de la planeación como herramienta técnica. La planeación permite identificar los recursos disponibles para alcanzar un determinado futuro deseable. Justamente, la planeación se empezó a concebir como un conjunto de herramientas que permita tomar decisiones de manera anticipada para evitar efectos, impactos y posibles problemas (Mintzberg, Lampel, & Ahlstrand, 2003).

Si bien la planeación, puede aplicarse a áreas del conocimiento, con la evolución de la sociedad moderna, la planificación resaltó como herramienta técnica dentro de las organizaciones privadas para promover su gestión. Desde la academia, y





propiamente en diferentes universidades de los Estados Unidos (sobre todo Harvard y Princeton), se empezó a diseñar una agenda que posicionó a la planificación como una herramienta de rigor científico, para dar solución a la dicotomía entre los objetivos que las organizaciones se fijaban y los medios con los que contaban para efectivamente alcanzarlos (Rah, 2007) . Ese posicionamiento de la planificación permitió su inclusión en otras esferas diferentes a la privada.

Se empezó a dar una transición de sus diferentes elementos a la esfera pública al identificar problemas y características similares entre organizaciones públicas y privadas, en la que se identificaron problemas comunes que posibilitaban adoptar modelos de gestión que pertenecían al mundo empresarial y que permitían dirigir, coordinar y controlar el desarrollo e implementación de la administración pública (Barzelay, 2001). Teniendo en cuenta este contexto y bajo la configuración del Estado social de derecho, hubo un crecimiento exponencial en relación con la apropiación de la planificación como un instrumento que fortalecía la función administrativa. Esto, con el fin de dirigir su actividad a la satisfacción del interés general, a través de la provisión de los bienes y servicios a la sociedad, priorizando problemas públicos a resolver a través de la gestión desarrollada por la acción estatal. (Máttar & Cuervo, 2017).

En el marco de la implementación de la planificación como instrumento que usa activamente la administración pública, recientemente se suele vincular con el concepto de *gobierno abierto*, entendido este, según la OCDE, como “una cultura de gobernanza que promueve la democracia y el crecimiento inclusivo”, con base en prácticas y políticas públicas que se sustentan en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016). Esta relación es importante dado que dichos principios desempeñan un papel determinante en los procesos de planeación pública. Precisamente, esta importancia se da porque permite promover escenarios de participación que ubica a la ciudadanía como protagonista del proceso de planeación, favoreciendo una relación Estado–ciudadano más horizontal, a partir del desarrollo de los principios de la gobernanza colaborativa<sup>1</sup>.

Otro concepto que relaciona la planificación y la administración pública es la *buena administración*, dado que permite identificar y visibilizar el deber que tiene el poder

<sup>1</sup> El concepto de gobernanza colaborativa es definido como un acuerdo de gobierno entre una o mas entidades de carácter público involucran a diferentes partes interesadas que no hacen parte del ámbito estatal, como ciudadanía en general o sociedad civil organizada, con el fin de que hagan parte de un proceso de toma decisiones bajo los principios del consenso y la deliberación con el fin de implementar políticas públicas o administrar programas que brinden soluciones a problemas públicos identificados. (Ansell & Gash, 2008).





ejecutivo de “servir objetivamente a la ciudadanía”, con un compromiso irrestricto en alcanzar el interés general de toda la sociedad. (Rodríguez-Arana, 2013).

Precisamente, a partir de la articulación entre administración pública y planificación, se busca alejar el desarrollo de la gestión de un modelo tradicional, que se caracteriza por la rigidez de los procedimientos, para dar paso a una gestión pública estratégica (Arellano Gault, 2004). Lo anterior, se materializa en una gestión que permita ser más reactiva a los problemas públicos, donde las y los tomadores de decisión se puedan anticipar a escenarios futuros, haciendo uso de estrategias y herramientas de planeación prospectiva.

Si la administración pública dirige su actividad a la satisfacción del interés general en un escenario de planificación, la actuación administrativa debe ir mucho más allá del cumplimiento de unos objetivos trazados, porque justamente lo que se busca con su accionar es producir un impacto en la sociedad (Canal, 2020). Es decir que, mediante el uso de la planificación como instrumento orientador en la administración pública, se pueden modificar realidades económicas, sociales y culturales que tengan un impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos, a partir de la actuación administrativa de las entidades públicas.

Dado que las entidades son las responsables de implementar las acciones definidas en la planeación, los resultados dependerán en gran medida de sus capacidades para desarrollar dichas tareas (Sánchez-Albavera, 2003). Por lo tanto, el fortalecimiento institucional es un elemento clave para responder a los desafíos de la planeación, ya que potencia la capacidad del Estado para resolver problemas públicos en un marco de efectividad política y administrativa (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Consciente de este papel del fortalecimiento institucional, más adelante se expondrá cómo, el PND 2022-2026 incluye acciones para mejorar las capacidades de las entidades públicas.

A continuación, se presenta una breve sinopsis de la evolución de la planeación en Colombia y cómo este instrumento articulador ha perseguido el cumplimiento de los fines del Estado.



## La evolución de la planeación en Colombia

Los primeros avances de la planeación con un enfoque nacional se remontan a 1945 con la expedición del Acto Legislativo No. 1. Esta norma le atribuyó al Congreso hacer leyes que fijaran los planes y programas para el fomento de la economía nacional (Acto Legislativo No. 1 de 1945, art. 7). Para 1948, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) envió una misión, liderada por Lauchlin Currie, para identificar las necesidades prioritarias en el país y definir una estrategia para elevar el nivel de vida de los colombianos, a partir de la mejora de la productividad en diversos sectores (Currie, 1951). Resultado de esta misión fue el informe *Bases de un programa de Fomento para Colombia*, que se considera el primer documento que incluyó recomendaciones para mejorar el desempeño de los diferentes sectores de la economía, a partir de un diagnóstico “integral” de estos (Mejía, Oviedo, Reina, & Rivera, 2020).

Casi una década después de publicado este informe, la Ley 19 de 1958 creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (hoy en día Departamento Nacional de Planeación -DNP). Sus funciones se encaminaban a recopilar, y analizar el resultado de las investigaciones y estudios económicos para la formulación de la política nacional, la elaboración de los planes de desarrollo económico y determinar las técnicas para la formación y reajuste del plan general de desarrollo económico, entre otras.

El primer plan oficial de desarrollo del país fue el *Plan General de Desarrollo Económico y Social (1961-1970)* o Plan Decenal, que se elaboró durante la administración de Alberto Lleras Camargo. Este plan fue la respuesta a uno de los requerimientos de financiamiento de la Alianza para el Progreso<sup>2</sup> y tenía por objetivo mejorar el crecimiento de los diferentes sectores de la economía, así como la solución de los problemas sociales de la población (Mejía, Oviedo, Reina, & Rivera, 2020).

Años más tarde, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social fue incluido en el articulado de la Constitución Política de 1886 (Acevedo Vélez, 2009). No obstante, su reglamentación solo

2 La Alianza para el Progreso, en palabras de Rojas (2010) “fue un programa de ayuda externa propuesto por Estados Unidos para América Latina, con el fin de crear condiciones para el desarrollo y la estabilidad política en el continente durante los años sesenta. Igualmente, buscaba dar apoyo financiero y técnico a los países de América Latina para mejorar el crecimiento económico de la región” (p. 92).





se llevó a cabo en 1981 a través de la Ley 38. Esta ley definió las partes esenciales de la estructura del Plan, su proceso de elaboración y aprobación, y su conexión con el presupuesto nacional y los organismos de planeación. Posteriormente, con la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, se retomaron varias de las disposiciones de las normas previas, formando la base de la normativa actual que rige el PND.

En la actualidad, el PND está reglamentado por esta la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que define sus componentes y los procedimientos para su elaboración, aprobación, ejecución y evaluación. Dicho proceso incluye, entre otros, el rol de coordinación del DNP, la participación de diferentes entidades y los procedimientos de participación ciudadana para su discusión. Una vez se surte todo el proceso de formulación, el PND se presenta al Congreso para su aprobación, que tiene un plazo máximo de tres meses, según la misma norma.

La evolución de la planeación en Colombia ha permitido institucionalizar los Planes Nacionales de Desarrollo en leyes de la República, en cuyo proceso de formulación se han incluido progresivamente criterios de transparencia y participación ciudadana, que responden a la necesidad que la ciudadanía sea un actor principal y sujeto incidente en este proceso (Canal, 2020). La materialización de dicha inclusión se expresó, por ejemplo, en la construcción del PND 2022-2026, ya que sus contenidos partieron del desarrollo de espacios de participación abiertos a toda la ciudadanía para la identificación de problemáticas y propuestas de solución.

---

*la planeación nacional en el país ha pasado por varias etapas, partiendo de un enfoque meramente normativo e indicativo, hasta un enfoque situacional y estratégico*

---

Como se pudo observar, la planeación nacional en el país ha pasado por varias etapas, partiendo de un enfoque meramente normativo e indicativo, hasta un enfoque situacional y estratégico, que involucra variables políticas y sociales en las que las relaciones sociales entre el Estado y la ciudadanía son el eje central (Martínez, 2013). El diálogo directo entre estos actores se constituye como un elemento fundamental para generar valor público dentro de los procesos de planificación. Precisamente este enfoque, es el que se desarrolla a continuación con el actual plan de desarrollo del país.



## Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”: el Plan de la gente

Con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026 “*Colombia potencia mundial de la vida*”, el 5 de mayo de 2023 por parte del Congreso de la República, concluyó un proceso complejo y enriquecedor que concretó no solo las ideas contenidas en el Plan de Gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego, sino también los aportes realizados por la ciudadanía a lo largo y ancho del país. La inclusión de las voces de la población colombiana se promovió a través de los Diálogos Regionales Vinculantes (DRV), entendidos como espacios “donde todos los colombianos estaban invitados a participar en un diálogo diverso, amplio y multicolor” (Departamento Nacional de Planeación, 2022), para el diseño y planificación del futuro del país en los próximos años, fortaleciendo así la democracia participativa.

El DNP lideró durante 3 meses (septiembre a diciembre de 2022) 51 DRV, que contaron con la participación de más de 250.000 personas y reunieron más de 87.000 propuestas que identificaron necesidades y se priorizaron acciones para el cambio desde las realidades de la ciudadanía. Esto fue posible gracias a un gran esfuerzo institucional, que requirió un trabajo articulado con los 18 ministerios del Gobierno nacional, para la instalación de amplios espacios de diálogo en 51 subregiones del país. El desarrollo de estos espacios participativos fue un gran reto para las instituciones, ya que su ejecución demandó, además de largas jornadas de trabajo, la planificación de entornos que garantizaran la participación pacífica y democrática de un alto número de personas, agremiaciones y diversas expresiones asociativas de la sociedad civil. Esta actividad permitió la recolección de insumos a través del “kit arma tu diálogo” y el “formulario de sistematización”, herramientas desarrolladas por el DNP para facilitar la comprensión y desarrollo de la metodología, así como para simplificar la recolección de la información. Una vez se recolectó la información, se adelantó un ejercicio de analítica de datos que facilitó su estudio y posterior inclusión en el PND.

Es así como el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia, potencia mundial de la vida*”, parte de la idea de recuperar la visión de largo plazo y reducir la sectorialización que dificulta la formulación de políticas públicas integrales, con el fin de construir un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de la forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza.





Consecuencia de lo anterior y del ejercicio participativo de los DRV, en el PND 2022-2026 se definieron y desarrollaron 5 transformaciones (Ley 2294, 2023, art. 3) que buscan la promoción de un desarrollo económico, social y ambiental. Estas transformaciones son:

- **Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental.** Busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional, orienten procesos de planificación territorial participativos.
- **Seguridad humana y justicia social.** Define un conjunto de habilitadores estructurales que brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad.
- **Derecho humano a la alimentación.** Busca que las personas puedan acceder a una alimentación adecuada y saludable, que reconozca las dietas y gastronomías locales y permitiéndole a la ciudadanía tener una vida activa y sana. Lo anterior, se basa en el desarrollo de tres pilares fundamentales: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos.
- **Transformación productiva, internacionalización y acción climática.** Apunta a diversificar las actividades productivas, que aprovechen la biodiversidad y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que aporten a la construcción de resiliencia ante los choques climáticos y respeten y garanticen los derechos humanos.
- **Convergencia regional.** Su finalidad es reducir de las brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Asimismo, busca transformar las instituciones y la gestión de lo público para dar respuesta eficiente a las necesidades de la ciudadanía y así recuperar la confianza de la ciudadanía y fortalecer el vínculo Estado-ciudadanía.

Teniendo una imagen panorámica del actual PND, se puede evidenciar que su enfoque estratégico, además de incluir elementos de buena administración y gobierno abierto, traza metas claras buscando transformaciones sociales y ambientales profundas que permitan superar desigualdad en el país. Asimismo, el desarrollo de los DRV representa un cambio en la planeación del país, al adoptar el componente participativo como eje central para su construcción, donde la ciudadanía es quien identifica y prioriza los problemas públicos, y asimismo propone soluciones.





Sin embargo, las entidades públicas del orden nacional y territorial son las responsables de ejecutar las acciones necesarias para alcanzar las metas definidas por el plan y la eficiencia con que estas entidades lleven a cabo estas tareas depende de las condiciones de las capacidades institucionales con las que cuentan., está supeditada a las condiciones de las capacidades institucionales con las que cuentan. En esta línea, Rosas (2008) resalta la necesidad de fortalecer a las instituciones parte del hecho de reconocer que:

Sin embargo, las entidades públicas del orden nacional y territorial son las responsables de ejecutar las acciones necesarias para alcanzar las metas definidas por el plan y la eficiencia con que estas entidades lleven a cabo estas tareas depende de las condiciones de las capacidades institucionales con las que cuentan. En esta línea, Rosas Huerta (2008) resalta la necesidad de fortalecer a las instituciones parte de reconocer que:

[...] ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social.

Conscientes del papel de la gestión pública en el desarrollo de lo definido en el PND y de las brechas existentes entre la nación y el territorio y entre territorios, el PND cuenta con un apartado dirigido específicamente al fortalecimiento institucional.

## Fortalecimiento institucional: motor del cambio

**C**omo se mencionó en la primera sección, el fortalecimiento institucional es importante para la planeación nacional ya que potencia la capacidad del Estado para resolver los problemas públicos. Así las cosas, es necesario transformar las instituciones y la gestión de lo público mediante reformas a su estructura y quehacer para que estas puedan responder a los desafíos del desarrollo y promover una planeación pública efectiva en busca de la reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones (ILPES, 2018).

Una de las transformaciones que forma parte del PND es la de convergencia regional, que además de abordar la productividad, competitividad e innovación en los territorios, también busca fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas. Ésta, parte del reconocimiento del hecho que, para poder alcanzar





las apuestas definidas para reducir las brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, es necesaria la transformación de las instituciones y de la gestión de lo público. Entre los objetivos trazados, se encuentran avanzar en transparencia, digitalización, capacidad de desarrollo inclusivo, así como mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones a través de la respuesta eficiente a sus necesidades y expectativas.

Con el fin de cumplir con estos objetivos, teniendo en cuenta los principios de Gobierno Abierto y Buena Administración, en el documento de las bases del PND 2022-2026 (Departamento Nacional de Planeación, 2023) se definieron los siguientes componentes para su desarrollo:

- 1. Lucha contra la corrupción en las entidades públicas nacionales y territoriales:** busca garantizar el cumplimiento del marco normativo a partir del trabajo articulado de las instituciones públicas y la ciudadanía; ejecutar acciones para el seguimiento y evaluación de la contratación y compra pública para identificar riesgos de corrupción, anomalías y malas prácticas en la gestión de la contratación; e impulsar la coordinación interinstitucional tanto en lo preventivo, como en el control, investigación y sanción de casos de corrupción en los territorios.
- 2. Entidades públicas territoriales y nacionales fortalecidas:** este componente está orientado a definir una estrategia integral, compuesta por acciones dirigidas al mejoramiento de los servicios de acompañamiento, asesoría y asistencia técnica territorial; incorporar la prospectiva y estudios de futuros en la planeación estratégica de las entidades, el desarrollo de las competencias de servidores y colaboradores públicos, entre otras; esto para mejorar la eficiencia institucional y generar valor público en el marco de un Estado abierto, con énfasis en los territorios.
- 3. Calidad efectividad, transparencia y coherencia de las normas:** tiene como propósito promulgar una nueva política de mejora regulatoria que permita responder a las recomendaciones post-acceso de la OCDE e implementar las buenas prácticas regulatorias, para garantizar la emisión de normas participativas y basadas en evidencia.
- 4. Gobierno digital para la gente:** se orienta a fortalecer el gobierno digital en el país, con base en la aceleración de la digitalización de trámites y la

---

*Una de las transformaciones que forma parte del PND es la de convergencia regional, que además de abordar la productividad, competitividad e innovación en los territorios, también busca fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas*

---





masificación de servicios ciudadanos digitales; tener en cuenta los desafíos y oportunidades de la evolución tecnológica, social e institucional de la identidad digital; e impulsar la modernización de las entidades a través de incentivos para el uso de datos, la adopción de herramientas y tecnologías digitales, así como la implementación de la compra pública innovadora.

5. **Capacidades y articulación para la gestión territorial:** apunta a promover la colaboración entre territorios, entidades y actores para generar y fortalecer capacidades, a partir de los conocimientos y buenas prácticas, con énfasis en la gestión e implementación de proyectos.
6. **Eficiencia institucional para el cumplimiento de los acuerdos realizados con las comunidades:** tiene como fin generar un marco institucional eficiente que permita generar capacidades y orientar, coordinar y armonizar los planes, programas y proyectos estratégicos destinados a dar cumplimiento y continuidad a los acuerdos realizados con las comunidades en los territorios más afectados por las dinámicas del conflicto.

Las acciones y estrategias contempladas a lo largo de estos 6 componentes se definieron, no solo a partir de un diagnóstico de la situación de las entidades públicas del orden nacional y territorial, sino también de la información entregada por la población en los DVR. Con su materialización, se espera que se conviertan en motor del cambio en los territorios, permitiéndole a las instituciones una gestión eficiente y transparente de los recursos, a partir de un marco institucional y normativo eficiente y el uso de la prospectiva, la innovación, las tecnologías disruptivas y una adecuada articulación territorio-nación.

Para fortalecer las capacidades institucionales, el Departamento Nacional de Planeación ha hecho acompañamientos a entidades del orden nacional y territorial en temáticas como innovación pública y lenguaje claro, con el propósito de facilitar el acceso a la información pública; implementar mecanismos y herramientas de mejora regulatoria; y poner en marcha pilotos para la implementación de metodologías de prospectiva en el desarrollo de políticas públicas participativas. Adicionalmente, adelantó acciones para la formalización del Comité Nacional de Innovación Pública, se actualizó el Observatorio de Mejora Normativa y se creó la Comunidad de Buenas Prácticas Regulatorias; asimismo, está brindando apoyo técnico para la construcción de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Estrategia Nacional Digital.





## Conclusiones

**C**on base en lo expuesto en el presente artículo, es claro que, dentro de un Estado moderno, la administración pública y la planeación se interrelacionan, con el fin de lograr una gestión pública estratégica al trazar e identificar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos a corto, mediano y largo plazo con base a la evidencia. Todo ello bajo los principios de transparencia y acceso a la información, que fundamentan la confianza ciudadana al evidenciar un actuar objetivo en el deber de satisfacer el interés general de la sociedad sobre el particular.

Ahora, de acuerdo con los principios de la gobernanza colaborativa, en donde el derecho fundamental a la participación ciudadana es pilar, la implementación de herramientas de planeación cuenta con componentes que priman los escenarios que convoquen a la ciudadanía a participar y a expresar su experiencia con la gestión de las entidades públicas, su entorno y visión sobre los objetivos deseados.

Se entienden que son las entidades públicas las llamadas a materializar los objetivos, al ejecutar las acciones trazadas dentro del proceso de planeación, es de resaltar la importancia de su fortalecimiento, a través de acciones y estrategias que amplíen su capacidad, como el uso de herramientas tecnológicas, implementación de buenas prácticas en la expedición normativa y en la planeación institucional, lucha contra la corrupción, etc. De igual manera, siendo la sociedad y la ciudadanía el cliente único del Estado, y es a esta a quien se debe el fortalecimiento de la confianza ciudadana en la institucionalidad es determinante para la cohesión social y el crecimiento inclusivo de mayor bienestar (CEPAL, 2018).

Con base en lo anterior, los DVR y el PND, en nuestro país, son un claro ejemplo de la planeación de un Estado participativo, al ser herramientas que permiten la proyección prospectiva de acciones para su organización y direccionamiento de gobierno, contemplando todas las instancias y niveles dentro de la administración pública, para la atención efectiva de las necesidades de la ciudadanía. Así, algunos de los grandes retos que tiene el país son el cierre total de brechas sociales, el desempleo y la superación de la sensación de inseguridad en todo el territorio colombiano.





## Referencias

- Acevedo, J. J. (2009). La Planeación Nacional y Los Planes De Gobierno: Una Mirada al Desarrollo Social, Político y Económico de Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, Vol. 17, No. 22, pp. 291-308.
- Acto Legislativo No. 1, Art. 7. (1945). Bogotá D.C: Diario Oficial. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969>
- Anderson, P. (1998). Conclusiones. En P. Anderson, *El Estado Absolutista* (págs. 407 - 445). Siglo XXI Editores.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4, pp. 543-571.
- Arellano, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy*. University of California Press.
- Canal, M. (2020). Planificación y Administración Pública: entre lo deseable y lo posible. En J. I. Rincon Cordoba, & N. Cabezas Monsalva, *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos* (págs. 291-326). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2006). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD.
- CEPAL. (9 de Abril de 2018). *Recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas es fundamental para retomar una senda de crecimiento inclusivo y de mayor bienestar para todos en América Latina y el Caribe*. Obtenido de CEPAL: <https://www.cepal.org/es/comunicados/recuperar-la-confianza-ciudadanos-instituciones-publicas-es-fundamental-retomar-senda>
- Currie, L. &. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia*. Banco de la República.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Estado del Arte: Fortalecimiento Institucional Territorial desde la perspectiva del DNP 1983 - 2018*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (28 de Noviembre de 2022). *La ciudad musical de Colombia tendrá ahora la palabra en los Diálogos Vinculantes*. [https://www.dnp.gov.co/Prensa\\_/Noticias/Paginas/ibague-tendra-ahora-la-palabra-en-los-dialogos-regionales-vinculantes.aspx#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20son%20los%20Di%C3%A1logos%20Regionales,y%20multicolor%20por%20los%20territorios](https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/ibague-tendra-ahora-la-palabra-en-los-dialogos-regionales-vinculantes.aspx#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20son%20los%20Di%C3%A1logos%20Regionales,y%20multicolor%20por%20los%20territorios)
- Friedmann, J. (1987). Part 1. Concepts. The Terrain of Planning Theory. En J. Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (págs. 19-48). Princeton University Press.
- ILPES. (2018). *Metodología para la integración de la Agenda 2030 en la planificación nacional mediante la identificación de eslabones y nodos críticos*. Naciones Unidas.
- Martínez, L. M. (2013). *La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque*. CLAD.





- Máttar, J., & Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe Enfoques, experiencias y perspectivas*. Naciones Unidas.
- Mejía, L. F., Oviedo, S., Reina, M., & Rivera, A. (2020). Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia: Análisis estructural y recomendaciones de política. *Informes de Investigación de Fedesarrollo*, No. 18558.
- Mintzberg, H., Lampel, J., & Ahlstrand, B. (2003). *Safari a la estrategia: visita por la jungla del Management Estratégico*. Granica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Gobierno Abierto: Contexto mundial y el camino a seguir. Aspectos claves*. OCDE.
- Rah, R. (2007). *Corporate Planning and Strategic Human Resources Management*. Nirali Prakashan.
- Rodríguez-Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica*, 6(6), pp. 23-55.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es).
- Sánchez-Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. CEPAL.





**COLOMBIA**  
POTENCIA DE LA  
**VIDA**





# La realidad de las administraciones públicas territoriales

Una reflexión desde sus capacidades  
para gestionar la paz y la protección de  
la vida en todas sus formas

**Alfredo Manrique Reyes**

Asesor Departamento Administrativo de la Función Pública





## Introducción

**D**espués de más de treinta años de proceso de descentralización en Colombia, cabe realizar análisis de la situación de las administraciones públicas a nivel territorial. La descentralización se planteó originalmente con la promesa de empoderar a las regiones, agilizar la toma de decisiones, fomentar un desarrollo equitativo y dar lugar al surgimiento de nuevos líderes. Sin embargo, a lo largo de este tiempo, persisten desafíos significativos que demandan ajustes estructurales y urgentes a este proceso.

---

*Uno de los problemas más notables es la disparidad en las capacidades y recursos disponibles en las diferentes regiones del país. Esto ha llevado a un persistente abandono del Estado social de derecho en comunidades y territorios urbanos y rurales que históricamente han sufrido segregación*

---

Uno de los problemas más notables es la disparidad en las capacidades y recursos disponibles en las diferentes regiones del país. Esto ha llevado a un persistente abandono del Estado social de derecho en comunidades y territorios urbanos y rurales que históricamente han sufrido segregación. Además, algunas entidades territoriales han acabado funcionando más como circunscripciones electorales que como espacios diseñados para garantizar la calidad de vida y el ejercicio pleno de la democracia. La duplicación de funciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno para atender las demandas de los ciudadanos también es un problema que persiste. La corrupción sigue siendo un desafío que afecta a las administraciones públicas a nivel territorial, socavando la confianza de la ciudadanía en sus líderes y en las instituciones y dilapidando cuantiosos recursos. También se observa una participación ciudadana débil en el desarrollo local, lo que limita la efectividad de la descentralización en la promoción de una democracia cotidiana que promueva la paz y el respeto por la vida en todas sus manifestaciones.

Este artículo tiene como objetivo analizar de manera somera estas realidades con el propósito de aportar a la formulación de políticas que fortalezcan la descentralización y fomenten la democracia en el ámbito local, con el fin de promover la paz y el respeto por la vida en todas sus formas.





## Aproximación al contexto actual de las administraciones territoriales

**A** lo largo de la historia de Colombia, ha sido una constante el abandono de vastos territorios rurales, así como de barrios periféricos y céntricos que han quedado rezagados debido a la expansión urbana. Esta negligencia por parte de las elites centralistas y del Estado social de derecho ha tenido consecuencias profundas en la sociedad colombiana. De hecho, una de las explicaciones fundamentales para la persistencia del conflicto armado interno y la existencia de las llamadas “repúblicas independientes” o “fronteras invisibles entre sectores urbanos” ha sido precisamente esta falta de presencia estatal, que ha permitido el surgimiento y operación de “Estados paralelos” liderados por grupos armados ilegales, alimentados por economías ilegales, y con sus propias normas e instituciones.

A esta problemática se suma la inadecuada implementación de la descentralización, que ha llevado a la “captura del Estado local” por parte de mafias legales e ilegales que controlan casi la mitad de los municipios del país. Muchos de estos entes territoriales son dirigidos desde hace más de 20 años por clanes familiares y grupos de amigos que, respaldados por efímeros partidos políticos y financiamiento privado, muchas veces de dudosa procedencia y a cambio de posteriores “jugosos contratos y favores”, se alternan en el poder mediante prácticas clientelistas y compraventa de votos. En otros casos, grupos armados ilegales imponen a sus candidatos o intimidan a los votantes para asegurar que las administraciones locales actúen de acuerdo con sus intereses, mientras se benefician del presupuesto público y generan riqueza particular a costa de conflictos agrarios y ambientales desatendidos por la autoridad en esos territorios.

Esta realidad, aunque matizada en algunos aspectos, tiene consecuencias desastrosas y estructurales para el desarrollo armónico del país. La segregación en todas sus formas y la concentración de la riqueza se han agravado, creando enormes brechas entre unas pocas personas y regiones acomodadas y vastas poblaciones en condiciones de pobreza y atraso, tanto en áreas rurales como urbanas. En estos territorios de la segregación, se puede hablar de un “Estado local fallido”.

Desde una perspectiva jurídico-política, las administraciones territoriales se ven atrapadas en una maraña de regulaciones y trámites excesivos que dificultan su funcionamiento eficiente. Además, se les impone una uniformidad regulatoria que no toma en cuenta sus diferencias y diversidades. A pesar de la retórica descentralista, la asignación de recursos financieros para el desarrollo local sigue



siendo centralizada, favoreciendo a las ciudades (por el peso del factor demográfico en el sistema general de participaciones) en detrimento de las regiones más necesitadas. La proliferación de controles y requisitos para la transferencia de recursos por parte de las entidades nacionales ha interferido en la autonomía de los entes territoriales, sin lograr una mejora significativa en la transparencia y eficiencia de la gestión pública. Además, los organismos de control y vigilancia estatales, conocidos como “asustaduras,” a menudo paralizan las acciones de las alcaldías y gobernaciones sin lograr prevenir eficazmente la corrupción, porque según muchos, se han convertido en otros “peajes”. La falta de un apoyo sólido en materia de desarrollo institucional y de gestión pública moderna, así como la ausencia de una reforma política territorial actualizada, ha debilitado aún más la gobernanza local y ha erosionado la legitimidad de los liderazgos locales. Mientras tanto, los programas destinados a fortalecer las capacidades de municipios en la “Colombia profunda” han tenido resultados limitados (70 municipios se han priorizado reiteradamente para su fortalecimiento integral en todos los programas nacionales que se han diseñado para estos efectos desde 1986, es decir, desde el PNR, hasta los actuales PDET), y muchas comunidades siguen viviendo en condiciones precarias.

A pesar de estas dificultades, merced a la descentralización, el país ha experimentado avances socioeconómicos generales en comparación con las décadas pasadas. Por ejemplo, se ha mejorado la cobertura de servicios públicos, la salud, la educación y la infraestructura de transporte.

Sin embargo, las principales consecuencias de las situaciones descritas incluyen la persistencia del conflicto armado, la fragmentación del territorio, la estructuración de estados paralelos, la captura del Estado local por parte de grupos criminales, el nepotismo y clientelismo en la política local, y un aumento significativo en las desigualdades socioeconómicas entre diferentes regiones del país. Esta realidad representa un desafío significativo para Colombia, ya que socava la cohesión social, la seguridad y el desarrollo equitativo del país. Abordar estas cuestiones requerirá un enfoque integral y un compromiso decidido para superar las barreras históricas y estructurales que han perpetuado esta problemática.





## La búsqueda de la gobernanza territorial para la paz y la protección de la vida en todas sus expresiones

**F**rente a la situación descrita, el país se encuentra en la necesidad de avanzar hacia la creación e implementación de un enfoque de gobernanza territorial orientado hacia la paz y la preservación de la vida en todas sus manifestaciones. Este nuevo enfoque de gobernanza debe basarse en una perspectiva multidimensional y participativa, que aborde con creatividad la diversidad que caracteriza a nuestro país y busque una gestión equitativa y sostenible de los territorios. Esto implica considerar aspectos sociales, ambientales, económicos y culturales específicos de cada región. Es hora de abordar las numerosas deudas y conflictos económicos, sociales, políticos y culturales subyacentes a las múltiples formas de violencia.

Este enfoque debe fundamentarse en la colaboración interdependiente y activa entre actores gubernamentales, comunidades locales y otros agentes locales relevantes, incluyendo a los excombatientes ilegales, la empresa privada y la academia, con el objetivo de promover el bienestar integral y establecer una paz duradera tanto entre los seres humanos como con la naturaleza. No se trata únicamente de una gobernanza eficiente para la toma de decisiones, la planificación, la provisión de bienes y servicios.

En este contexto, poner en el centro de la nueva gobernanza territorial para la paz, la protección de la vida, implica una transformación profunda en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Esto requiere reconocer la interconexión entre los seres humanos, los ecosistemas y todas las formas de vida, otorgándoles un valor intrínseco. Debemos abordar no solo las causas evidentes de los conflictos, sino también las raíces profundas de la desigualdad, la exclusión y la degradación ambiental. Esta perspectiva nos inspira a adoptar un enfoque participativo en el que las comunidades locales, las voces indígenas, los afrocolombianos y los saberes ancestrales desempeñen un papel fundamental en la toma de decisiones y la cogestión de las políticas públicas orientadas a resultados apreciables por las comunidades y no solamente por las frías estadísticas.

Las características de la gobernanza territorial para la paz y la protección de la vida en todas sus formas incluyen una nueva concepción de la descentralización, caracterizada por la transferencia efectiva de poder para abordar las brechas de desigualdad, gestionar las tensiones territoriales y poner en práctica los acuerdos de paz, no solo para proveer bienes y servicios. Para lograrlo, es esencial involucrar a todos los actores del poder local, a diferentes niveles de gobierno y





a la sociedad civil en la toma de decisiones. Deben garantizarse competencias y estructuras administrativas diferenciadas, así como recursos dirigidos a abordar las históricas, pero aún vigentes demandas de las protestas sociales. El sector cultural y educativo debe contribuir a la reconstrucción del paradigma ético de la sociedad y fomentar la cohesión social, teniendo en cuenta las realidades e historias de cada territorio.

En consecuencia, el territorio, como contexto fundamental, se convertirá en el espacio físico y social donde se diseñen, implementen y valoren políticas públicas multinivel con la participación de la comunidad y todos los actores de poder, ya sean legales-institucionales públicos o privados, incluyendo a aquellos en proceso de reintegración, con el fin de construir la paz y dignificar la vida.

Con un proceso de descentralización renovado, los territorios dejarán de ser meras circunscripciones electorales para convertirse en espacios diversos e interconectados dedicados a la protección de la vida y la biodiversidad.

De esta forma, las comunidades locales colaborarán en el diseño y la ejecución de estrategias adecuadas a sus historias culturales, necesidades geográficas y bióticas, empoderando a las poblaciones locales y promoviendo la cooperación entre saberes tradicionales y científicos, respetando la sostenibilidad ecológica. En este contexto, la comunidad se convertirá en la fuerza motriz, creando soluciones holísticas que promuevan el bienestar humano y el de los seres no humanos. También fomentará la interacción entre la diversidad de territorios y una relación más enriquecedora entre las ciudades y sus entornos geográficos.

Para lograr estos objetivos, será necesario reconsiderar el papel de las autoridades locales, la estructura de gobierno de las ciudades, reformar los organismos de control y vigilancia, y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. La transparencia, la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos serán pilares fundamentales de este enfoque. Igualmente, importante será el cuidado de la naturaleza y la reparación de los daños causados por el conflicto armado interno a la flora, la fauna, los suelos, las culturas étnicas y campesinas, así como a los activistas ambientales.





## El necesario ordenamiento del territorio alrededor del agua para cuidar la vida

**M**e he detenido a realizar un breve análisis sobre la importancia de abordar las capacidades de las autoridades territoriales en la planificación y gestión de sus territorios, tanto urbanos como rurales, con el objetivo de salvaguardar la vida en todas sus manifestaciones. Esto cobra una relevancia significativa debido al vital papel que desempeñan los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y a la lamentable y deficiente aplicación de estos instrumentos de planificación y control.

---

*La planificación adecuada del uso del suelo es esencial para la infraestructura y el desarrollo sostenible de las ciudades. Sin ella, la gobernanza municipal democrática enfrenta obstáculos técnicos y políticos insuperables*

---

La planificación adecuada del uso del suelo es esencial para la infraestructura y el desarrollo sostenible de las ciudades. Sin ella, la gobernanza municipal democrática enfrenta obstáculos técnicos y políticos insuperables.

Los POT, establecidos en virtud de la ley 388, no han logrado erigirse como pilares fundamentales para la organización y progreso de los municipios y departamentos en el país. Estos planes delimitan directrices esenciales en relación con el uso del suelo, la distribución de actividades urbanas y rurales, así como la preservación del entorno ambiental. Su finalidad primordial radica en promover un crecimiento planificado, sostenible y equitativo, evitando el caos en la expansión urbana, la explotación excesiva de recursos naturales y la fragmentación de las áreas urbanas. Es motivo de preocupación el hecho de que más de 900 municipios no hayan actualizado sus POT, según datos del IGAC, tal vez por ignorancia y falta de asistencia técnica, pero también por los intereses particulares de quienes están en las administraciones y los concejos municipales, y de quienes financian sus campañas políticas.

Por otro lado, el IDEAM reporta que entre los años 1998 y 2021, se han documentado 565 municipios afectados al menos una vez por la interrupción del servicio de acueducto debido a temporadas secas, y 747 municipios afectados por inundaciones. Estas cifras revelan la urgente necesidad de una planificación territorial adecuada para gestionar eficazmente el agua y mitigar los riesgos asociados a inundaciones y sequías.





Además, la falta de regulaciones en áreas protegidas a nivel municipal y de autoridades para hacerlas cumplir, dificulta considerablemente el control de la deforestación y la degradación de la flora, la fauna y los cuerpos de agua.

Es vital destacar que los POT, que históricamente se han enfocado en la planificación urbana, deberían desempeñar un rol central en la preservación del ciclo del agua y la biodiversidad, lo que implica un enfoque especial en el ordenamiento de las zonas rurales. La regulación del uso del suelo y la protección ambiental en estos planes debe estar orientada a prevenir la degradación de las fuentes de agua, los ecosistemas acuáticos, y a anticipar la gestión de inundaciones y sequías. Esto puede lograrse a través de esquemas colaborativos que aborden las cuencas hidrográficas a nivel supramunicipal o supradepartamental.

La Ley 2294, que adoptó el actual Plan Nacional de Desarrollo, establece uno de sus cinco ejes estratégicos en torno al ordenamiento del territorio en relación con el agua. Este enfoque representa un cambio crucial en la planificación y desarrollo del territorio, donde la protección de los factores ambientales y de áreas de interés especial para asegurar el derecho a la alimentación se convierten en objetivos centrales. Esto debe ser abordado desde un enfoque funcional de planificación territorial, promoviendo procesos participativos en los que las voces de los habitantes locales sean escuchadas y consideradas. Es por ello que las determinantes del ordenamiento territorial y su jerarquía deben ser modificadas.

En este contexto, es esencial que el gobierno nacional diseñe un programa y una institucionalidad dedicada a apoyar la actualización de los POT, haciendo hincapié en la protección del agua y la biodiversidad. Este programa podría comprender los siguientes elementos:

- **Fortalecimiento de la regulación ambiental en los POT:** El gobierno debe garantizar que los POT incluyan regulaciones claras y efectivas para la preservación y conservación de los recursos hídricos y la biodiversidad. Esto podría implicar la creación de zonas de protección de fuentes de agua, áreas de conservación ecológica y restricciones para actividades que puedan dañar estos ecosistemas. Para asegurar la calidad de los POT y evitar prácticas como el “volteo de tierras”, podría ser pertinente la creación de una Superintendencia de Ordenamiento Territorial.
- **Incentivos fiscales y económicos:** El gobierno podría establecer incentivos fiscales y económicos para las municipalidades y departamentos que integren medidas concretas para la conservación del agua y la biodiversidad en sus POT. Estos incentivos podrían incluir exenciones fiscales o acceso preferencial a fondos para proyectos de conservación y restauración de ecosistemas.





- **Fortalecimiento de las capacidades locales:** Es esencial proporcionar capacitación y recursos tecnológicos y logísticos a las autoridades locales para que puedan desarrollar y aplicar de manera efectiva políticas y medidas relacionadas con la protección del agua y la biodiversidad en sus POT. Esto puede incluir programas de formación, asistencia técnica y acceso a información especializada y espacializada, así como el fomento de la formación de esquemas territoriales asociativos para la protección y cuidado de cuencas hidrográficas a nivel supramunicipal o supradepartamental.
- **Participación ciudadana y consulta pública:** A pesar de estar prevista en la legislación, la participación ciudadana en la planificación territorial suele ser insuficiente. Involucrar activamente a la sociedad civil, las comunidades locales y los grupos ambientales en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de los resultados de la ordenación territorial puede garantizar que las decisiones sean más justas, informadas y alineadas con los objetivos de conservación.

## Colofón

Las administraciones públicas territoriales, a pesar de 30 años de descentralización, aún mantienen desafíos como la desigualdad regional, corrupción, falta de participación ciudadana y la influencia de grupos criminales. Estos problemas perpetúan el conflicto armado, la falta de oportunidades para los ciudadanos y la fragmentación territorial. Para mejorar la gobernanza municipal y la paz, se propone un enfoque de gobernanza territorial centrada en el abordaje de conflictos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que persisten. Esto requiere colaboración entre niveles gubernamentales, comunidades locales y excombatientes ilegales, centrándose en la protección de la vida y el bienestar integral. La reforma de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) es crucial para gestionar adecuadamente el territorio, especialmente en términos de agua y biodiversidad, con regulaciones claras y participación ciudadana.

En última instancia, la protección de la vida en todas sus formas y la promoción de la paz requieren un enfoque integral y un compromiso decidido para superar las barreras históricas y estructurales que han perpetuado la desigualdad y el conflicto en Colombia. Solo a través de una gobernanza territorial renovada, centrada en la protección de la vida y la participación activa de la comunidad, se pueden abordar estos desafíos de manera efectiva y construir un futuro más equitativo y sostenible para el país.





# Función Pública



**BIO** Administración  
Pública



# La bioadministración, una propuesta desde la perspectiva del buen vivir

**Aura Isabel Mora**

Directora de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano  
Departamento Administrativo de la Función Pública





La complejidad de la realidad de las organizaciones públicas en el campo de la administración se ha convertido en un reto para el cuerpo directivo del Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP), órgano que ha estructurado el Estado y en el que se ha organizado su trabajo, planificación y desarrollo.

Se ha visto en este año de gobierno que, a raíz de la complejidad de la administración pública, sus prácticas y sus acciones son poco efectivas a la hora de solucionar los problemas de la sociedad colombiana.

Una de las razones más sentidas es la desconexión de esta forma de administración con la realidad de los territorios; por ello, el director del Departamento, César Augusto Manrique Soacha, y el subdirector, Jesús Hernando Amado Abril, propusieron al cuerpo directivo resignificar el concepto de administración pública a partir de un término nuevo que reta a todos los equipos de las entidades del Estado colombiano a pensar de manera diferente el cuidado de lo público. El nuevo término es la bioadministración.

El presente artículo da cuenta del reto puesto en la mesa del Consejo Directivo del DAFP. Para abordarlo, se han propuesto tres enfoques para pensar la administración pública y su objeto de estudio: el primero, el pensamiento ancestral que desarrolla una propuesta epistémica a partir de lo que algunos intelectuales indígenas han llamado el buen vivir (sumak kawsay); el segundo, el de las economías alternativas, las teorías decrecentistas y economías populares; y, el tercero, el de los movimientos ambientalistas y ecologistas que exigen cambios en los paradigmas organizacionales.

---

*La cantidad de dolores sociales del mundo actual supone desafíos de conocimiento en el campo teórico de la administración pública, pero sobre todo en sus prácticas e implementación de modelos*

---

Este artículo de reflexión se concentra en el enfoque del pensamiento ancestral para proponer un giro, una forma alternativa de pensar las organizaciones públicas en el campo de la administración. Es importante comprender que el surgimiento epistémico que exige el nuevo concepto de bioadministración parte de la desconfianza actual entre la ciudadanía y el Estado y de la necesidad de un diálogo entre estos, de tejer confianzas y promover la transparencia en esta relación y, sobre todo, de dar alternativas de gobernanza que produzcan una visión conjunta del cuidado de lo público y del cuidado de la vida para resolver los problemas de la desconexión entre Estado–territorio y Estado–ciudadanía.





La cantidad de dolores sociales del mundo actual supone desafíos de conocimiento en el campo teórico de la administración pública, pero sobre todo en sus prácticas e implementación de modelos, hoy erigidos sobre unos valores hegemónicos que tienen que ver más con la acumulación de procedimientos cada vez más complicados que con soluciones. Estos procedimientos no responden a la realidad, sino a la ficción de la hipervaloración que se le da a la instrumentalización de la administración pública. Pareciera, a simple vista, que estas maneras y formas pretenden ser las únicas formas para organizar el mundo del trabajo al interior y exterior de las organizaciones del Estado.

La metodología de este trabajo se basa en construir un nuevo enfoque epistemológico como giro del objeto de estudio de la administración con miras a producir nuevas interrelaciones generadas a partir del conocimiento del territorio y de las diversas culturas, así como su participación e incidencia en el Estado. Es una motivación para reflexionar acerca del papel de la administración en la vida de las personas y las demás especies para modificar las prácticas de las organizaciones. La base de este postulado es la necesidad de sustituir los intereses de la acumulación por los de la vida. Por eso, es comprensible y coherente hablar hoy de bioadministración, una administración para la vida, para que todos y todas puedan gozar de una vida buena y bella.

## La bioadministración, un giro para descolonizar lo público mediante el buen vivir

La conceptualización de la bioadministración se configura desde los conceptos implícitos en la palabra biología, como *bíos* (vida, en griego) y *logía* (estudio, en griego).

Es decir, se está proponiendo el estudio de la vida y su relación con la administración, o la organización de la vida. La unión de estos dos constructos podría crear un campo donde confluye el interés de redirigir la organización para el bien común a partir de modelos administrativos participativos y democráticos para la vida.

Para pensar el desarrollo teórico de la bioadministración, se va a tomar como base el pensamiento andino. Durante las últimas tres décadas se reavivaron el pensamiento y las cosmologías originarias a través de la producción de conocimiento de autores indígenas y profesores de las academias críticas, que iniciaron





una corriente de pensamiento denominada buen vivir, Sumak Kawsay o Suma Camaña (Mora, 2022, p. 33). Esta se relaciona con el tema de la bioadministración en tanto este pensamiento andino promulga el cuidado de la vida: los pueblos andinos se consideran a sí mismos como cuidadores de todas las especies, incluyendo la humana, y para ello, organizan el trabajo desde diferentes conceptos que nos ofrecen pistas para renovar el conocimiento que se ha producido en el campo de la administración.

El buen vivir se consolida como una propuesta filosófica de los pueblos originarios, especialmente de los pueblos de los Andes; esta filosofía tiene su premisa

---

*Es importante ampliar el concepto tradicional de administración por el de “administraciones” para que coexistan muchos conceptos e ideas convencionales de la administración con los de administraciones alternativas*

---

en la idea de posibilitar la felicidad de la vida humana sin abusar de las demás especies ni el agua, el fuego, el aire y otros elementos del universo (Mora, 2022, p. 35). Aunque todas las civilizaciones y pensamientos se preguntan las maneras de un buen vivir, algunas comunidades de los pueblos originarios han demostrado ser más capaces de vivir sin abusar del entorno. Por eso, sus ideologías se han convertido en el horizonte político para que, quienes siguen muy cerca el tema de alternativas al desarrollo, vean allí pistas para generar otras posibilidades de un mundo diferente (Mora, 2022, p. 35) y para pensar una administración distinta.

En este punto es importante ampliar el concepto tradicional de “administración” por el de “administraciones” para que coexistan muchos conceptos e ideas convencionales de la administración con los de administraciones alternativas, entre ellas: la administración ancestral, la administración de transiciones o las administraciones de economías circulares. Abrir nuevos espacios de pensar la administración a partir de la interculturalidad y transculturalidad es la primera tarea que nos exige esta reflexión porque expresar maneras diversas de administración aportaría a enriquecer el campo de la administración, en especial de la administración pública. A partir de la óptica indígena, estamos hablando de procesos de organización de la vida vinculados a los más estrechos lazos humanos y lazos con las demás especies y fuentes de vida. El buen vivir aportaría a la administración a través de conceptos como el “pluriverso”, la “cosmunidad” y la “cosmoconciencia”.

En la administración pública, la “política aplicada por los distintos gobiernos viene de una serie de desaciertos, impuestos desde la lógica trasnacional hegemónica en la detección del poder, el mercado y las expectativas neoliberales de los grandes capitales” (García, 2007, p. 65).





Estas lógicas imparten en las entidades del Estado una mirada de organización empresarial estrechamente relacionada con los procesos neoliberales, de modo que los modelos de la política pública se diseñan pensando en la competencia y en la acumulación. La administración pública debe repensar estos modelos y cambiarlos por formas de organización para el cuidado de la vida desde lo público. Esto implica pensar en términos de bienestar social, de garantía de derechos y de tejido social.

Supone, además, crear una cultura del cuidado de lo público, entendido como el bien común, que conlleve una vida bella y buena para todas y todos, incluyendo las demás especies y las fuentes de vida.

Por mucho tiempo se pensó que solo los marcos teóricos euroamericanos contenían el conocimiento para pensar tanto la estructura del estado como su forma de organización del trabajo. Por lo tanto, para descolonizar lo público, es necesario empezar a valorar la organización política y administrativa que tenían y aún mantienen varios pueblos ancestrales en los territorios. Desde el año 2007, el Fondo de Desarrollo Indígena de Bolivia ha venido produciendo conocimiento alrededor de las formas políticas de las organizaciones indígenas. Se postula que establecer elementos centrales de un nuevo paradigma a partir de la resignificación de los principios constitutivos de la configuración de lo público da pistas para renovar y reavivar las administraciones públicas en América. En palabras de García: “para poder introducir novedosas formas de gestión del territorio, necesitamos comprender en profundidad cómo es que los pueblos indígenas han organizado y organizan en el presente sus formas de gestionar lo público” (García, 2007, p. 5).





## Aportes del buen vivir a la bioadministración

**E**s fundamental dejar de pensar los modelos de la administración del Estado desde la eficiencia, pues este paradigma conduce a lógicas de ganancia, competencia y relaciones de poder altamente jerarquizadas que responden a patrones de valores verticales con clasificaciones de superiores e inferiores que fomentan valores individuales y frenan el desarrollo de innovaciones y alternativas producto de la reflexión colectiva.

Infortunadamente, la organización del trabajo en la administración pública está marcada por prácticas individualistas, antropocéntricas, jerárquicas y racistas.

---

*Es fundamental dejar de pensar los modelos de la administración del Estado desde la eficiencia, pues este paradigma conduce a lógicas de ganancia, competencia y relaciones de poder*

---

Contrapuestos a estas formas de poder y organización del trabajo, los pueblos andinos se organizan de manera colectiva y comunitaria. Como consecuencia, el trabajo colectivo es uno de los elementos que la bioadministración adopta del buen vivir, en tanto es potente para desarrollar inteligencia creativa y mejores canales de comunicación, además de promover modelos democráticos y participativos. Sin embargo, no es un giro fácil de llevar a la práctica, de modo que desjerarquizar las relaciones dentro de los equipos de trabajo del Estado y trabajar de manera colectiva es uno de los retos de la bioadministración.

Otra pauta que la bioadministración toma del buen vivir es el “mandar obedeciendo” del pueblo zapatisa en México, que plantea la importancia de que las relaciones jerarquizadas de poder no se mantengan de manera permanente. Se propone, entonces, que los líderes de los equipos roten para que todos tengan la posibilidad de comprender el rol del liderazgo. A partir de esta idea, la producción de conocimientos en los equipos de las entidades del Estado sería colectiva y la rotación del liderazgo entre los diferentes miembros de la organización podría privilegiar la solidaridad entre los equipos.

Para cuidar de la vida y el bien común, es necesario incorporar la visión de que todos dependemos de todos; por ejemplo, las acciones de algunos individuos sobre la toma de decisiones de política pública afectan la vida de los demás.





Además, en la vida cotidiana de las entidades estatales es necesario “poner el cuidado y el fortalecimiento de las relaciones en el centro de la vida” (Resuena, 2017, p. 2) de cada sujeto, pues si hay espacios de cuidado al interior de los equipos de servidores dentro de las Entidades, estos servidores también van a generar espacios de cuidado en la relación con las ciudadanías.

Esta visión de interdependencia está sustentada por otro principio del buen vivir que puede aportar a la bioadministración: la visión del pluriverso, “un mundo donde quepan muchos mundos” en palabras del pueblo zapatista del Estado de Chiapas. Según esta perspectiva:

... la vida depende de la comunicación de cuerpos, como por ejemplo, para procrear; nacer es el resultado de intercambios orgánicos, de intercambios de sentido, de intercambio de información genética, que configura un ser nacido de estos contactos en todas las especies, o sea nacer es un producto de la comunicación. (Mora, 2022, p. 38)

Por lo tanto, todos los seres estamos interconectados y dependemos unos de otros.

Así, el pluriverso repercute en la bioadministración en la medida que la perspectiva de un mundo interrelacionado favorece la posibilidad de interconectar con los territorios de manera real. En otras palabras, promueve una comunicación con cada territorio en su contexto, valorando otros mundos, como las cosmovisiones de los pueblos, las prácticas campesinas y la producción de conocimiento de los movimientos sociales que suscitan una cultura del cuidado de lo público. Valorar y comprender estos otros mundos posibles por parte del Estado es verlos, no como agentes antagónicos, sino como agentes con los cuales se trabaja de la mano para generar modelos de participación y modelos democráticos con miras a una verdadera transformación de la cultura del cuidado de la vida, de lo público y de lo común.

A partir de esta mirada, se comprende que las relaciones de interdependencia son el camino hacia la reciprocidad, valor fundamental del buen vivir que falta en la administración pública. El concepto de reciprocidad puede romper con la manera de pensar de los funcionarios públicos, pues su discurso se basa en ver a las comunidades y pueblos desde la carencia, como pobres y sin capacidad de pensar en la solución de sus problemas. La verdad es que las comunidades no son carentes, pues la evidencia en el territorio demuestra su innovación, como los acueductos comunitarios, los procesos de duelo y memorias colectivas y las tecnologías de conservación de alimentos, entre muchas otras prácticas que han utilizado para solucionar de manera eficaz sus problemas sin ayuda del Estado, de la empresa privada o la cooperación internacional.





La protección de la vida se rompe cuando se impone una manera exclusiva de organizar lo público o una única manera de administración, cuando se impide la participación de las comunidades y pueblos y se dejan a un lado múltiples posibilidades de solución de los problemas. Promover el cuidado de la vida requiere implementar ejercicios y prácticas de diálogo de saberes como aspectos fundantes de la bioadministración.

Para ello, la bioadministración puede sustituir el concepto de comunidad por el de “cosmunidad”, cosmo-comunidad, que incluye las especies no humanas y las fuentes de vida.

La bioadministración, entonces, se pondría el reto de pensar las organizaciones a través de saberes compartidos. Además, al tomar inspiración de los saberes de todas las fuentes de vida, será imperativo pensar en ciclos de transformación cultural de acuerdo con los ritmos de las comunidades y pueblos, de modo que los procesos de la administración pública deberán ser pensados a largo plazo y no solamente como un asunto de propuesta de gobierno.

## La importancia de tener un horizonte y una utopía política en la bioadministración

**E**n este sentido, el objetivo político es garantizar una buena y bella vida para todas y todos los colombianos, especies no humanas y sus fuentes de vida. Esto quiere decir que el horizonte abierto por la perspectiva del buen vivir llama a reconstruir la producción de sentido de la racionalidad económica capitalista, como bien lo plantea Huanacuni (2010): “El Vivir Bien está reñido con el lujo, la opulencia y el derroche; está reñido con el consumismo” (p. 32), es decir, con tener dinero a cualquier precio, sin importar cómo se produce este dinero y qué impactos colectivos tenga. Por ello, el sentido colectivo no es “vivir mejor”, ya que “mejor” postula una comparación con otros que eventualmente no puedan estar tan bien como los demás o que no sea de manera armónica con la naturaleza.

En esta perspectiva, la finalidad es que todos vivan bien en “comunidad”. Además, se debe propender por establecer relaciones de equilibrio y reciprocidad con los pueblos y comunidades, así como también en las microrelaciones con familiares, vecinos, amigos y compañeros de trabajo. A estas relaciones se les suma la búsqueda de una buena vida para los bosques, montañas y ríos, entre otros





elementos, de modo que el objetivo es desarrollar una “cosmoconciencia”. De tal manera, se pueden establecer los lazos que definen al sujeto y lo incorporan en la sociabilidad de prácticas, tal como ya ocurrió en 2019 con la declaratoria judicial del río Magdalena como sujeto de derechos y en 2016 también con el río Atrato.

Las leyes, las políticas y los planes de desarrollo son nuestra forma de ejecutar las administraciones públicas. Por ello, es necesario que estas leyes, estas políticas y estos planes de desarrollo tengan en cuenta las interacciones afectivas y simbólicas, así como los espacios cargados de sentidos (el mercado, las danzas, los rituales, los escenarios de expresión de la cultura, los movimientos sociales, la cibercultura crítica). Es evidente que en el “arte de compartir sentidos” —es decir, de comunicarse— se expresan formas artísticas y mediáticas y se disfruta el “intercambio de sensibilidades” que pueden producir una buena y bella vida para el territorio colombiano. Por lo tanto, estos escenarios son los lugares de producción de comunicación que van a nutrir la bioadministración.



## Referencias

García Figueroa VJ. (2007). Hacia mundos posibles para la diversidad: las administraciones públicas ancestrales. Editorial Fondo Indígena.

Huanacuni, F. (2010). Buen vivir/Vivir bien: filosofías, políticas, estragos y experiencias regionales andinas. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.

Mora Al., Oviedo Freire A., Avella A., et al. (2020). Buenos vivires y transiciones: la vida dulce, la vida bella, la vida querida, la vida sabrosa, la vida buena, la vida plenitud: convivir en armonía. UNIMINUTO.

Mora Al. (2022). Aportes del buen vivir a la comunicación. En: Bienestar y buen vivir: un aporte para la felicidad del ser humano. Universidad Politécnica Salesiana.





**COLOMBIA**  
POTENCIA DE LA  
**VIDA**





**BIO** Administración  
Pública

3

---

**Gobierno del  
cambio**

---



# Los dilemas de la democracia para un mundo en transición

**Jorge Iván Bula Escobar**

Director Nacional Escuela Superior de Administración Pública



Las sociedades en general, unas más que otras, enfrentan una especie de divorcio entre las instituciones estatales y la ciudadanía, que es, al final de cuentas, la razón de ser de los poderes públicos. En el informe de la OCDE del 2023 sobre su vistazo a la administración pública, se observa, efectivamente, que incluso en países como Dinamarca la credibilidad en el servicio civil y en el gobierno nacional es de un 50 % y el país con mejor medición, Noruega, llega hasta un 60 %, lo que otorga a esta región geográfica, el norte de Europa, los mejores indicadores. En Colombia, la credibilidad en estas instituciones es de tan solo un 20 % y en el legislativo, incluso, escasamente supera el 10 % (OECD, 2023, p. 55).

Seguramente las razones de esta situación pueden ser diversas, más aún si se tienen en cuenta el nivel de desarrollo y las características propias de cada sociedad,

---

*Las sociedades en general, unas más que otras, enfrentan una especie de divorcio entre las instituciones estatales y la ciudadanía, que es, al final de cuentas, la razón de ser de los poderes públicos*

---

pero no es el propósito de este ensayo ahondar en ellas, pues no solo sobrepasa sus alcances, sino también la solvencia de quien adelanta estas reflexiones. No obstante, las preguntas sobre la democracia hoy surgen aquí y allá como retos tanto para la gobernabilidad como para la gobernanza, como quiera que los principios de universalidad de los derechos humanos ganan terreno en medio de las diferencias. Por un lado, se observa un fortalecimiento de la sociedad civil frente a viejas y nuevas demandas, o algunas reformuladas; por el otro, un aparente agotamiento o, por lo menos, una eventual imposibilidad de atenderlas por parte de los poderes públicos.

El reconocerse sujeto de derechos y, en consecuencia, investido para el ejercicio ciudadano, conlleva a que los actores sociales transiten hacia actores políticos debido a su insatisfacción frente a la no garantía de sus derechos (Oszlack, 2013, p. 5). De ahí la demanda creciente por los llamados gobiernos abiertos, para los cuales las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones son consideradas una herramienta esencial.

El problema de la democracia se complejiza cuando —considerada en el mejor de los casos<sup>1</sup> como la forma de traducir los intereses particulares en el interés

---

1 Schwartzberg (2015) trae a colación, por un lado, la mirada de Riker para quien el fin de las elecciones no es otro que el de remover los gobernantes de sus oficinas y no una forma de discernir el interés general, a lo cual, señala la autora, Coleman y Ferejohn responderán que si bien es cierto en las elecciones no se expresa el interés popular o general sí da cuenta del



general (lo que algunos llaman la *perspectiva rousseauniana*, ver Prozorov, 2019)— las particularidades de ciertos grupos poblacionales adquieren cada vez mayor preponderancia.

La que algunos llaman la *democracia epistémica* (Schwartzberg, 2015) busca precisamente comprender los cimientos de la democracia, es decir, aquellas condiciones que permiten que las decisiones que se tomen reflejen un contenido de la “verdad” o de lo justo. Puesto, en otros términos: que den cuenta de eso que el interés general “verdaderamente” está demandando. Esto supone conocer los procesos que subyacen, en este caso, a la decisión electoral, pero igualmente a otros procesos de toma de decisiones. Desde la perspectiva de John Rawls (1981), la justicia procedimental tendría por lo menos dos condiciones fundamentales, la prevalencia de un “velo de la ignorancia”, según el cual yo garantizo decisiones imparciales independientemente de mi estatus en la sociedad y, dos, la premisa de que todas las personas en la sociedad gozan de la libertad de tener su propia concepción de aquello que consideran justo. Ante esta posibilidad de diversidad de concepciones de lo justo, Rawls propenderá por los arreglos traslapados, es decir, por aquellos donde se sobreponen las coincidencias de intereses o perspectivas. Allí converge la democracia deliberativa, la esfera de lo público como el espacio de concertar o dirimir las diferencias a la sazón de Habermas o Amartya Sen. Como lo señala Schwartzberg (2015),

la democracia epistémica no se posesiona ella misma, como una alternativa a la democracia deliberativa, pero más bien resitúa la deliberación como instrumental para alcanzar lo bueno, o para toma de decisiones correctas. (p. 189, traducción libre)

Para esta autora, esa democracia epistémica —la que supone que entre más participación más verdad hay— tendría dos caminos: uno, establecer los acuerdos institucionales que permitan responder a las demandas y generar un conocimiento colectivo de los asuntos públicos; el otro sería la que ella llama una *estrategia deflacionaria*, que consistiría en centrarse en instituciones que puedan promover buenos juicios de los ciudadanos sobre sus propios intereses reconociéndose miembros de una comunidad más amplia (Schwartzberg, 2015). Este último, que la autora privilegia, permitiría a ciudadanos y ciudadanas coordinar acciones con base en sus valores compartidos.

Pero, de otra parte, se ha venido abriendo camino en las políticas públicas, el llamado *enfoque diferencial*, o más recientemente, el enfoque interseccional, para reconocer, con base en el primero, la diversidad poblacional o, de acuerdo con el segundo, el reconocimiento de poblaciones transidentitarias (v. g. personas que pueden reconocerse miembros de un grupo étnico, pero a la vez de una comunidad de intereses como la población LGBTIQ+). El reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad de estos grupos poblacionales tiene como antecedente los trabajos del filósofo francés Michael Foucault, del siglo xx, para quien, más allá de las premisas de la democracia, se erigía en las sociedades modernas un mundo de micropoderes a través de los cuales se subyugaba a ciertos miembros de la sociedad. Una buena parte de su reflexión buscará develar los mecanismos con los que se intenta disciplinar a los individuos, y algunos de ellos estarán muy ligados a los asuntos del manejo del cuerpo humano<sup>2</sup>. Situación de alguna

---

*De acuerdo con Prozorov (2019), entre los problemas que subraya la biopolítica están el de la exclusión, las jerarquías y la falta de transparencia*

---

manera permitida o, por lo menos, no intervenida de manera clara por los gobiernos o por el imperio de la ley (López, 2014). Es lo que Foucault (2004) también denominará el *biopoder* y que extenderá al concepto de la biopolítica. De acuerdo con Prozorov (2019), entre los problemas que subraya la biopolítica están el de la exclusión, las jerarquías y la falta de transparencia, entre otros. Según este autor, en cuanto estos aspectos son para la biopolítica fuente de corrupción para un adecuado funcionamiento de la democracia, esos biopoderes harían inviable las condiciones de imparcialidad y libertad de elección.

Si extrapolásemos algunas de las consideraciones de la biopolítica al caso colombiano, quizás no sea exagerado señalar que, en efecto, la democracia colombiana adolece de varios de esos factores que harían irrealizable su consolidación y, por tanto, la profundización del estado social de derecho. Aspectos como el clientelismo, el control de grupos armados ilegales en vastas zonas del territorio nacional con las connotaciones de violencia física que el país ha conocido gracias a la Comisión de la Verdad, la segregación étnica, social y cultural y la corrupción, entre otros, son la expresión de esos biopoderes a los que hace referencia Foucault y que inciden claramente en las dinámicas de la administración pública. Como bien lo señala López (2014):

---

<sup>2</sup> Podría decirse que una clara expresión de este ejercicio de disciplinar a través del sometimiento del cuerpo humano es precisamente la violencia de género o la violencia intrafamiliar.



[...] a diferencia de la soberanía, el dispositivo biopolítico la emprende con la vida biológica misma<sup>3</sup>, esto es, con el hombre como ser viviente o, mejor, con la especie en tanto comprende a la totalidad y multiplicidad humana. (p. 115)

La pregunta, por tanto, es si en un país que ha trasegado por décadas en medio de los conflictos sociales, discriminaciones raciales, de género, del ejercicio de micro y macropoderes fundados en la concentración de la riqueza, el monopolio de los poderes políticos territoriales —no así el de la fuerza legítima del Estado—, así como el de los códigos culturales hegemónicos —expresado en comportamientos racistas, entre otros—, habría opciones para la construcción de una democracia inclusiva. Siguiendo el enfoque de las trayectorias dependientes (*path dependency*), la historia cuenta y las dinámicas precedentes marcarían las posibles evoluciones de una sociedad. Lo que Lee (2012) llama la *generación de un momentum* (v. g. el conflicto armado) daría lugar a la configuración de las trayectorias, de las cuales una puede ser predominante y que establecería una ruta dependiente del desarrollo de una sociedad. Pero este mismo autor señala la posibilidad de la ruptura de una trayectoria, que permite desbloquear esa dependencia de la ruta seguida a través de la intervención de la política pública buscando influenciar distintos aspectos que pueden dar lugar a dicha ruptura: el comportamiento de los actores sociales, los contextos institucionales o las intervenciones en el ámbito social y regional. En un país con la diversidad cultural, étnica y geográfica como Colombia, estas características constituyen la fuente para esa ruptura de la trayectoria de exclusión social, de dilapidación de sus recursos naturales y, en consecuencia, de un manejo poco sostenible de su biodiversidad, que ha heredado a lo largo de su vida republicana.

Desde la perspectiva de Prozorov (2019),

la democracia en sí misma se vuelve viable solamente por su conversión biopolítica, en ausencia de la cual queda resignada, en el mejor de los casos, a flotar por encima de la experiencia vivida como resultado de una estructura o, en el peor de los casos, abandonando su suerte a racionalidades no democráticas, de las cuales el neoliberalismo actual es un buen ejemplo. (p. 9, traducción libre)

Más allá de la solución de Schwartzberg (2015) de cómo llegar a un arreglo institucional que permita aglutinar los intereses y el conocimiento disperso de los ciudadanos, donde el interés general, que sustrae a la Rousseau las características propias de los individuos, el reconocimiento de la diversidad cultural, de

<sup>3</sup> Muestra de ello es el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica de (Montoya & Ramírez, 2017), *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*.

las características poblacionales, constituiría la base de la construcción de una democracia más inclusiva.

¿Habría una contradicción en los términos entre la exigencia de unos valores universales consignados en las cartas de derechos humanos y el reconocimiento de las demandas derivadas de la especificidad de ciertos grupos poblacionales que habría que hacer prevalecer debido a sus características?

La declaración de derechos humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 da cuenta de dos tipos de derechos humanos: unos de tipo negativo, que se definen, y de ahí su nombre, por el “derecho a ser libres de...” cualquier tipo de injerencia, de no interferencia en ellos; y unos de carácter positivo, que expresan el “derecho a ser libre para...”, de tener la capacidad de ejercer esos derechos (Donnelly, 2003, pp. 30-31).

Cinco tipos de principios subyacen a la declaración universal. El primero, y quizás el más importante, es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana por parte de todos los estados independientemente de sus especificidades culturales, sociales o políticas; el principio de igualdad y no discriminación que supone que todos somos iguales ante la ley y que nadie puede ser tratado de forma distinta en razón de su raza, religión, o cualquier otro tipo de creencias; el principio de inalienabilidad que supone que ninguna persona puede ser sometida por otra contra su voluntad; el principio de libertad que implica la libertad de expresión, la libertad de creencias, la libertad para satisfacer necesidades, entre otras; y el imperio de la ley como garantía de que los derechos de todas las personas serán igualmente protegidos y salvaguardados.

No obstante, la Organización de Naciones Unidas se ha dotado de una serie de instrumentos para hacer efectivo el goce de los derechos de grupos que han sido históricamente sujetos de discriminación, entre ellos, la convención sobre los derechos del niño, la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la convención contra la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes y, más recientemente, la declaración de los derechos de la población campesina, que fuese recientemente acordada y suscrita por el país.

En el año de 1993, la comunidad internacional llegó a lo que se ha dado en llamar *el consenso internacional sobre los derechos humanos*, conocido como el Consenso de Viena, donde ratifica el carácter universal de los derechos, su indivisibilidad, su integralidad y su interdependencia. Dice la Declaración de Viena:



Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de manera justa y equitativa, en pie de igualdad, y con el mismo énfasis. Si bien la importancia de las particularidades nacionales y regionales y los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos hay que tener en cuenta, es deber de los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, para promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

De alguna manera, el reconocimiento de las condiciones particulares de situaciones de vulnerabilidad en el ejercicio y garantía de los derechos para estos grupos poblacionales realza la condición de no alienabilidad de la persona, en conjunción con la dimensión de los derechos humanos de tipo negativo, pero, sobre todo, reafirma el carácter de los derechos positivos de tener la libertad para ejercer sus derechos independientemente de su condición de género, raza, etnia o grupo etario.

En ese orden de ideas, las condiciones materiales de vida y la institucionalidad que provee las condiciones de dicha existencia —sistemas de salud, de educación, pensionales, entre otros—, eso que constituye justamente el concepto de libertad positiva del profesor Sen, es decir, otorgan la posibilidad de ser y hacer de la persona como miembro sujeto de derechos de la sociedad.

Prozorov (2003) trae a colación en esta discusión las apreciaciones de Butler, para quien la biopolítica es la que conduciría a una precarización de las condiciones de existencia debido a las emergentes racionalidades de los gobiernos (v.g. el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar), “exponiendo a los seres humanos a una vida ‘inviabile’ de miseria y devastación” (p. 18, traducción libre), lo cual haría irreconciliable esta dinámica de la biopolítica con un concepto de democracia como una forma de vida, toda vez que la primera es una manifestación misma del ejercicio de la política (Prozorov, 2019).

En respuesta a esta lectura de Butler, Prozorov (2019), por el contrario, enfatiza la idea de una biopolítica democrática que garantiza la coexistencia pluralista “de inconmensurables formas de vida que son todas legítimas en cuanto ellas reconocen y manifiestan su propia contingencia, su potencialidad de ser y no ser”

---

*Hablar de la biodimensión de los seres humanos pareciera tautológico, pero en el ámbito de las ciencias sociales ha venido adquiriendo una importante connotación en lo que concierne a la relación de los seres humanos con la naturaleza*

---

(p. 27, traducción libre). La potencialidad de que distintas formas de vida logren un reconocimiento o terminen no materializándose.

Hablar de la *biodimensión* de los seres humanos pareciera tautológico, pero en el ámbito de las ciencias sociales ha venido adquiriendo una importante connotación en lo que concierne a la relación de los seres humanos con la naturaleza, por un lado, pero también del reconocimiento de la diversidad que la modernidad poco a poco ha venido introduciendo, por el otro. Tal es el caso del concepto de *bioeconomía*, que pretende rescatar el componente biológico de los procesos económicos y lo que ello supone en los límites que se imponen para la existencia de los seres humanos (Goergescu-Roegen, 1977).

Así como la biopolítica se preocupa por las condiciones de degradación de la existencia de los seres humanos derivadas de las relaciones de biopoder, la bioeconomía se preocupa de las condiciones de existencia producto del agotamiento de los recursos naturales para la subsistencia de la especie humana, esto es, las propias condiciones biológicas que garanticen la reproducción de la vida. Eso que Garrett Hardin llamaría la *tragedia de los comunes* y que Eleonor Ostrom retomará para mostrar la complejidad de los procesos de la acción colectiva (ver Gordillo de Anda, 2014).

En la perspectiva de Prozorov de releer la biopolítica no como un obstáculo para la democracia, sino como una posibilidad para su recomposición con base en el reconocimiento de las distintas formas de vida que potencialmente pueden tener lugar en una sociedad, quizás una forma de resolver la posible tensión entre la perspectiva universal y las particularidad de esas distintas formas de vida estaría en una mejor comprensión de lo que Houtart (2014) llama el *bien común de la humanidad*, que supone entender que

El vivir colectivo se compone de cuatro elementos a los que podemos llamar sus fundamentos, porque son parte de las exigencias de la vida de cada sociedad, desde la más antigua, hasta la más contemporánea. Estos son (1) la relación con la naturaleza, (2) la producción de la base material de la vida, física, cultural y espiritual, (3) la organización colectiva social y política y (4) la lectura de lo real y la autoimplicación de los actores en su construcción, es decir la cultura. (p. 270)

En ese mismo sentido es pertinente traer a colación la consideración de Anand y Sen (2000), para quienes el universalismo ético constituye una simple demanda por la imparcialidad, que aplicaría tanto para las generaciones presentes como las futuras, que supone garantizar tanto a las unas como las otras capacidades para llevar el proyecto de vida que tengan razones para valorar. Desde esa



perspectiva, Sen (2010) subraya que “la práctica de la democracia puede promover un mayor reconocimiento de las identidades plurales de los seres humanos”.

Quizás se trate de retornar a la democracia deliberativa como base para la administración de los bienes públicos, de ese bien colectivo, empoderando a la sociedad civil “en el diseño, puesta en marcha, y evaluación de las políticas estatales” (Oszlack, 2013, p. 7). Pues, como lo señala el profesor Sen (2010), existe una “amplia evidencia de que la democracia y los derechos civiles y políticos enriquecen las libertades de otras clases (tales como la seguridad humana) al dar voz a los desposeídos y a los vulnerables”.

## Referencias

- Anand, S., & Sen, A. (2000). Human Development and Economic Sustainability. *World Development*, 28(12), 2029-2049.  
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00071-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00071-1)
- Donnell, J. (2003). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1979*. Gallimard.
- Georgescu-Roegen, N. (1977). Inequality, Limits and Growth from a Bioeconomic Viewpoint. *Review of Social Economy*, 35(3), 361-375. <https://doi.org/10.1080/00346767700000041>
- Gordillo de Anda, G. (2014). Estado, mercado, comunidad: Ostrom, la controversial. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(SPE), 227-258.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032014000600009](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000600009)
- Houtart, F. (2014). De los bienes comunes al bien común de la humanidad. *El Ágora USB*, 14(1), Article 1. <https://doi.org/10.21500/16578031.215>
- Lee, T.-K. (2012). Rethinking Path Dependency and Regional Innovation - Policy Induced «Government Dependency»: The Case of Daedeok, South Korea. *World Technopolis Review*, 1(2), 92-106. <https://doi.org/10.7165/wtr2012.1.2.92>
- López, C. (2014). La biopolítica según la óptica de Michel Foucault. Alcances, potencialidades y limitaciones de una perspectiva de análisis. El banquete de los dioses. *Revista de filosofía y teoría política contemporáneas*, 1(1).  
[https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20140702044644/09\\_lopez.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20140702044644/09_lopez.pdf)
- Montoya, R. M., & Ramírez, A. B. (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo: informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- OECD. (2023). *Government at a Glance 2023*. Organisation for Economic Co-operation and Development.  
[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023\\_3d5c5d31-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en)
- Oszlack, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno.
- Prozorov, S. (2022). Democratic Biopolitics: Popular Sovereignty and the Power of Life. En *Democratic Biopolitics*. Edinburgh University Press. <https://doi.org/10.1515/9781474449366>
- Rawls J. (1981). *A Theory of Justice*. Belknap Press.
- Schwartzberg, M. (2015). Epistemic Democracy and Its Challenges. *Annual Review of Political Science*, 18(1), 187-203.  
<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-110113-121908>
- Sen, A. (2010). *La idea de justicia*. Santillana Ediciones.





# Inflexibilidades fiscales en la administración pública

**Jorge Enrique Coronel**

Asesor Ministro de Hacienda y Crédito Público



## Introducción

**E**l presente artículo pretende poner en el debate público un conjunto de situaciones que limitan el ejercicio de la administración pública. El planteamiento alude a la forma cómo se lleva a cabo la planeación presupuestal, pues desde allí se puede apreciar bien el conjunto de inflexibilidades fiscales que reducen el campo de acción de los gobiernos. Para ello, se divide en dos partes: la primera trata sobre la administración pública y los criterios que orientan sus decisiones, con el objetivo de plantear un problema que tiene que ver con la forma cómo la administración termina promoviendo políticas que podrían ir contra las funciones constitucionales del Estado. En la segunda se describen cinco inflexibilidades fiscales que no son las únicas y cuyo orden de presentación no tiene nada que ver con razones de importancia o jerarquía.

## La administración pública y la importancia de la ideología

**L**a administración pública está asociada con las acciones de los gobiernos y de las instituciones del Estado. Se encuentra fuertemente influida por ideas o teorías que determinan dichas acciones gubernamentales y se desenvuelve dentro de la relación Estado-Sociedad, donde existen corresponsabilidades para lograr el mejor desempeño en el cumplimiento de las funciones del Estado y garantizar así derechos ciudadanos.

En Colombia, las funciones del Estado y el reconocimiento de derechos están establecidas en la Constitución Política. Dicha Carta Magna considera el Estado social de derecho como instrumento responsable de la de justicia social y de la protección y garantía del conjunto de derechos allí reconocidos. Sin embargo, la Constitución no precisa una sola manera para que los gobiernos e instituciones hagan valer las funciones del Estado ni para que cumplan sus fines sociales; por ejemplo, permite que el sector privado también participe de procesos misionales públicos. Es aquí donde la administración pública desempeña un papel preponderante porque la forma como se interpretan las funciones del Estado es lo que permitirá cumplir, o no, los compromisos atribuidos desde el Estado social de derecho.

Para cumplir las funciones del Estado dentro del marco constitucional establecido, los gobiernos y las instituciones del Estado deben tomar decisiones respecto a la forma cómo se producen, administran y distribuyen los recursos públicos.



Del mismo marco constitucional se derivan algunos criterios, como los de eficiencia y eficacia, para la toma de decisiones con rigor técnico.

Sin embargo, al momento de decidir sobre la provisión de bienes y servicios públicos, que pueden ser provistos por el Estado o por instituciones privadas –en una lógica de mercado–, los criterios de eficiencia y eficacia no son suficientes por sí mismos y pasan a depender de las ideas, creencias o teorías preconcebidas por la administración pública, que son las que terminan orientando sus decisiones. De esta forma los criterios «técnicos» pasan a ser simplemente legitimadores de alguna ideología.

La administración pública está atravesada por ideologías que delimitan sus acciones. Por eso, mientras dicha ideología provenga del fundamento de lo público y sobre el reconocimiento real del Estado social de derecho, no habrá mayores peligros para el fortalecimiento del Estado, la Sociedad, incluso, la democracia; pero cuando la administración pública se deja permeable por fundamentos privados y defiende sus intereses por encima de lo público, como ocurre con la ideología neoliberal, se altera la forma de proteger y garantizar derechos, y modifica la manera de hacer la provisión de bienes públicos, además de cambiar los mecanismos para satisfacer necesidades y los mecanismos para provisionar los bienes públicos, satisfacer necesidades y resolver conflictos.

---

*La administración pública se enfrenta, entonces, a un problema ideológico y corre el riesgo de incumplir compromisos relacionados con las funciones del Estado cuando dominan ideas privadas dentro de lo público*

---

La administración pública se enfrenta, entonces, a un problema ideológico y corre el riesgo de incumplir compromisos relacionados con las funciones del Estado cuando dominan ideas privadas dentro de lo público. La creciente desigualdad tributaria, de ingresos y de tierras, es la muestra fehaciente de que el Estado ha sido cooptado y capturado por ideas que privilegian lo privado sobre lo público. Es urgente reformular la crítica más común frente a la injerencia del neoliberalismo en la política social, pues se cree que el dominio de los «mercados» y la premisa de eficiencia limitan el cumplimiento de la misionalidad de la administración pública; sin embargo, la ideología neoliberal ya capturó la administración pública, de modo que la mayor limitación en las acciones gubernamentales es la idea de que el sector privado no debe pagar impuestos, debe gozar de flexibilidad en la contratación y debe estar exento de las normas que impiden la libre competencia de privados en la oferta de bienes y servicios públicos.

Los años 1980 estuvieron marcados en Occidente por el triunfo de una política que ha sido calificada a la vez como “conservadora” y “neoliberal”. Los nombres de R. Reagan y M. Thatcher simbolizan esta ruptura con el “welfarismo” de la socialdemocracia y la instauración de nuevas políticas que se suponían capaces de superar la inflación galopante, el descenso de los beneficios y la ralentización del crecimiento. Los eslóganes, a menudo simplistas, de esa nueva derecha occidental son conocidos: las sociedades pagan demasiados impuestos, están demasiado reglamentadas, sometidas a las presiones múltiples de los sindicatos, de las corporaciones egoístas, de los funcionarios. Laval y Dardot (2013).

Sin duda, esto supone un serio desafío para las administraciones públicas y termina impactando el enfoque de la política social y de la política económica, porque una decisión tan sencilla como corregir la contribución de los ingresos más altos al verificarse su baja tasa efectiva de tributación suscita resistencia, ya que se suele argumentar que la tributación en este segmento poblacional impacta negativamente la inversión y el empleo. A este debate ideológico se enfrentan los gobiernos progresistas. Esto representa un tipo de inflexibilidad que es más administrativa y política, que técnica.

A continuación, se presenta un esbozo de otras inflexibilidades que son de tipo fiscal y presupuestal.

## Inflexibilidades fiscales

**S**e denomina inflexibilidad fiscal a aquellas rigideces en el marco presupuestal y en la asignación de recursos. Se caracterizan por estar definidas mediante normas o reglas constitucionalmente reconocidas y por impedir cambios en la distribución de recursos, perfiles de deuda o las destinaciones del gasto público. Estas inflexibilidades son una “camisa de fuerza” al momento de hacer planeación presupuestal y financiera, pues reducen en algunos casos el espacio de actuación social de las administraciones públicas y, en otros, garantizan que recursos públicos vayan a apalancar actividades o finanzas privadas, especialmente, en asuntos que se relacionan con el servicio a la deuda.

Las inflexibilidades fiscales son de diversa índole y restringen la autonomía de los gobiernos, es decir, limitan las acciones de la administración pública. Algunas inflexibilidades fiscales están asociadas con: transferencias de la nación, deuda pública, inversión por destinación específica, pensiones y vigencias futuras.



La primera inflexibilidad fiscal tiene que ver con las transferencias generales de la nación a los territorios. Son recursos que están ordenados por ley, donde se determinan montos y liquidaciones. Dichas transferencias tienen su propia fórmula de crecimiento anual y se determinan de una manera distinta a los demás rubros presupuestales, por ende, crecen a una tasa diferente a como crece el grueso presupuestal. En Colombia esta inflexibilidad se asocia a lo que establece el Sistema General de Participación (SGP).

La inflexibilidad por deuda pública se relaciona con el perfil de vencimiento de compromisos y con los intereses adquiridos en estas deudas. La inflexibilidad se evidencia cuando es imposible renegociar o pactar nuevas condiciones crediticias, lo que exige reorientar recursos y sacrificar inversiones sociales con el fin de mantener la buena calificación de la deuda y evitar sanciones futuras. Esta inflexibilidad es costosa –política y económicamente– para los gobiernos progresistas porque los inversionistas cobran de manera severa cualquier decisión que ponga en riesgo el pago del servicio a la deuda.

El gobierno colombiano actualmente posee esta inflexibilidad debido a que la administración del presidente Duque adquirió deuda con un perfil de corto plazo, con pagos en los años 2024 y 2025. Sin duda, el costo de oportunidad social es muy alto para un gobierno comprometido con el gasto social, pero, aun así, el gobierno ha hecho esfuerzos para garantizar los recursos y poder cumplir los compromisos crediticios adquiridos con el fin de conservar la calificación e imagen de buen pagador que tiene el país.

La tercera inflexibilidad tiene que ver con los recursos que tienen destinación específica. Si bien el país ha tratado de avanzar en reducir este tipo de restricciones y compromisos, todavía existe un conjunto de recursos que deben apropiarse bajo esta consideración y están atados a normas tributarias anteriores. Al igual que con las demás inflexibilidades, con ella se resta espacio a otras disposiciones presupuestales.

La cuarta inflexibilidad corresponde a los compromisos pensionales, donde hoy el país tiene que hacer unos ajustes estructurales debido a que el sistema ha creado una competencia público-privada que no ha generado los efectos esperados, pues en la actualidad el desequilibrio entre afiliados y pensionados de ambos sistemas

habla por sí mismo. Mientras el Régimen de Prima Media (RPM, Colpensiones) tiene 6,7 millones de afiliados (27 % del total), el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad posee 18,6 millones (73 % del total); sin embargo, Colpensiones posee el 85 % de los pensionados y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad solamente el 15 % (279.362 pensionados). Entonces, el régimen privado tiene el grueso de afiliación, pero no el grueso de pensión.

**Tabla 18. Comparación afiliados y pensionados del RPM y RAIS 2022**

Regímenes	Afiliados		Total	Pensionados
	Cotizantes	No cotizantes		
Régimen de Prima Media (RPM - Colpensiones)	2715943	4056205	6772148	1570854
Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)	7280212	11358606	18638818	279362
<b>Total</b>	<b>9996155</b>	<b>15414811</b>	<b>25410966</b>	<b>1850216</b>

Fuente: Colpensiones y Superintendencia Financiera.

Además de la desproporción entre afiliados y pensionados, la tendencia de traslados de cotizantes hacia Colpensiones viene creciendo, de modo que el RPM está recibiendo cada vez más personas provenientes del RAIS. Esto genera un desafío para el sistema público y produce inflexibilidades desde el punto de vista de los recursos que deben garantizarse para cumplir las respectivas pensiones.

Finalmente, la quinta inflexibilidad hace referencia a las vigencias futuras, las cuales comprometen recursos para periodos siguientes, limitando la apropiación y compromiso de recursos en otros rubros dentro de la respectiva anualidad. Si bien se ha tratado de restringir el uso de este instrumento, todavía hay mecanismos que lo habilitan legalmente y producen rigidez al momento de hacer planeación financiera.



## Referencias

Bonilla, R. (2021). Papel del Estado, tamaño y funciones en: R. Bonilla, R. M. Quevedo-Fique (Ed.), Misión Alternativa de Empleo e Ingresos. Propuestas para una Colombia incluyente (pp. 119- 175). Escuela Nacional Sindical.

Laval, C. & Dardot, P. (2013). La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Gedisa.





**Función Pública**



# Las apuestas de Función Pública para la formalización laboral, los territorios y la paz

Oficina Asesora de Comunicaciones

Departamento Administrativo de la Función Pública



## Introducción

**E**n el Gobierno del Cambio, Función Pública es una de las entidades llamadas a promover y contribuir a materializar el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, potencia mundial de la vida” en el sector público, pues en este documento se proveen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República, Dr. Gustavo Petro Urrego. Esto supone poner en marcha no solamente las acciones correspondien-

---

*Función Pública es una de las entidades llamadas a promover y contribuir a materializar el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, potencia mundial de la vida” en el sector público*

---

tes para la modernización de un Estado que responda a los desafíos propios de la Colombia del Siglo XXI y que esté al servicio de las ciudadanías, sino que dichas acciones sean orientadas en la consolidación de la paz total. Es decir, que todos los colombianos y colombianas cuenten con condiciones dignas de vida, lo que se consigue por medio de la justicia económica, social y ambiental.

Justamente, para cumplir este propósito de convertir a Colombia en un país potencia mundial de la vida, Función Pública trabaja en 3 proyectos clave para, como quedó establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, fortalecer las administraciones públicas territoriales, reivindicar su tradición y saberes ancestrales, dignificar el empleo público y convertir a Colombia en un territorio de paz. Estos proyectos son el plan de formalización laboral para las administraciones públicas en equidad; Juntémonos, el festival para tejer lo público; y el Servicio Social para la Paz. Tres apuestas fundamentales en una visión de país más incluyente y con oportunidades para todos y todas.

## Plan de formalización laboral para las administraciones públicas en equidad

**L**a figura de contratos de prestación de servicios en el Estado —que fue concebida para casos excepcionales como labores específicas y especializadas requeridas por un periodo determinado, que no hacen parte de la misionalidad de la entidad y para las que la entidad no cuenta con ningún servidor ni servidora en la planta con la capacidad para ejecutarlas— ha sido abusada en las últimas tres décadas para realizar labores permanentes en



las entidades públicas. En este sentido, el plan de formalización laboral para las administraciones públicas en equidad es la apuesta del Gobierno del Cambio, a través de Función Pública, para dignificar la labor de quienes trabajan con el Estado y reducir la contratación excesiva por prestación de servicios a los casos excepcionales que establece la ley.

Según los valores iniciales que Función Pública levantó, para la vigencia 2022 se suscribieron 911.440 contratos de prestación de servicios con personas naturales y jurídicas, de los cuales 573.758 pertenecían a entidades del orden territorial y 337.682 a entidades del orden nacional. Para contrarrestar esta situación, una vez analizado el estado y las necesidades de las entidades públicas del país, el Departamento se trazó la meta de formalizar 100.000 puestos de trabajo en el cuatrienio de manera gradual y escalonada: 10.000 el primer año, 40.000 el segundo, 40.000 el tercero y 10.000 el cuarto año. Es importante resaltar que la gradualidad en el proceso garantiza la prestación del servicio a las ciudadanías y mantiene la funcionalidad de las entidades en todo momento a medida que las actividades permanentes y misionales dejen de ser desarrolladas por contratistas y pasen a ser cumplidas por servidoras y servidores públicos. Por lo tanto, cada entidad, dentro de su autonomía, debe hacer un estudio de cargas laborales y establecer los recursos de talento humano que necesite.

Para adelantar el plan de formalización hay tres puntos clave: primero, proveer las vacantes que existen en cada entidad; segundo, ampliar las plantas globales; y tercero, crear plantas temporales en equidad y con vocación de permanencia. Adicionalmente, las entidades también podrán revisar mecanismos alternativos de vinculación de acuerdo con la ley.

Para la provisión de los cargos creados en plantas temporales, primero las entidades deberán revisar si hay listas de elegibles de la Comisión Nacional del Servicio Civil con personas que cumplan con el perfil requerido. Luego deben revisar si en la planta existente hay un servidor o servidora de carrera con un grado menor al cargo creado en planta temporal que pueda ocupar dicho perfil. En caso de que no se pueda ocupar el perfil con los mecanismos anteriormente descritos, cada entidad podrá proveer los cargos creados a partir de convocatorias públicas con base en el mérito y la equidad.

El proceso ha sido bastante exitoso en el primer año de gobierno, pues Función Pública ha asesorado 543 entidades en el establecimiento de la ruta de formalización laboral al interior de cada una; de estas, 155 ya iniciaron el proceso y 10 ya lo implementaron mediante la figura de la planta temporal. En este sentido, con 12.012 cargos creados, se superó la meta para el primer año de 10.000 cargos formalizados.

**Tabla 19. Entidades que han implementado plan de formalización laboral (con corte a agosto 2023)**

Entidad	Decreto que modifica la planta	Número de cargos creados
<b>Entidades del orden nacional</b>		
Contraloría General de la República	Decreto 2651 de 2022	375
Departamento Administrativo de la Función Pública	Decreto 1265 de 2023	82
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	Decreto 0419 de 2023	10.207
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)	Decreto 2445 de 2022	69
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Decreto 1233 de 2023	1.152
<b>Entidades del orden territorial</b>		
Gobernación de Caquetá	Decreto 1333 de 2022	24
Alcaldía de Tunja	Decreto 0214 de 2024	4
Instituto de Financiamiento Promoción y Desarrollo de Ibagué (INFIBAGUE)	Decreto 0003 de 2023	3
Alcaldía Distrital de Cartagena	Decreto 0860 de 2023	51
Alcaldía de Sesquilé	Decreto 0047 de 2023	45

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública

De esta lista, Función Pública es un buen ejemplo de formalización laboral como entidad pionera, puesto que creó una planta temporal de 82 cargos y la suplió mediante un proceso de selección basado en el mérito, en el que la entidad recibió 327 hojas de vida en el banco de hojas de vida que conformó para dicho proceso. Además, lo hizo sin impacto fiscal.

Con la creación de la planta temporal, Función Pública pasó de tener 194 contratos de prestación de servicios (contratos suscritos con corte a diciembre de la vigencia 2022), a tener 65 contratos por prestación de servicios para lo que resta



de la vigencia actual, que corresponden a labores especializadas, que no son permanentes ni de la misionalidad de la entidad, como lo establece la norma. Esto supuso una disminución del 69 % en la contratación. En este sentido, los 82 cargos creados en la planta temporal son, justamente, para el cumplimiento de las tareas misionales anteriormente desarrolladas por medio de contratos de prestación de servicios.

En cuanto al ahorro de recursos públicos, para la vigencia 2022, la entidad destinó \$12.573.916 millones para contratación por prestación de servicios, rubro que en 2023 se destinó para el financiamiento de la planta temporal y las órdenes de prestación de servicios excepcionales en los términos establecidos por la ley. De este monto, para la vigencia actual, el Departamento utilizó \$8.643.826 millones en el financiamiento de los cargos de la planta temporal, con una visión de uso más eficiente del recurso público de la siguiente manera:

Para la planta temporal se destinaron \$3.528.085 millones, con los cuales se financiaron los 82 cargos creados con todas las prestaciones de ley correspondientes. Los otros \$5.115.741 millones se destinaron para los contratos que requirió la entidad durante el primer semestre del año para garantizar el servicio mientras se adelantaban los estudios de cargas laborales y la ruta de formalización, así como los contratos que no son misionales ni permanentes requeridos hasta el final de la vigencia. En este sentido, el plan de formalización laboral no solo se hizo a costo cero con el dinero anteriormente destinado para contratos, sino que supuso un ahorro de \$3.930.089 millones, lo que equivale a una reducción del 31 % en comparación a la vigencia anterior.

Sin embargo, más allá de lo económico, el mayor beneficio es la protección y reivindicación de los derechos de las y los servidores públicos vinculados a la entidad en la planta temporal, pues cuentan con todas las garantías previstas en el código del trabajo y las prestaciones de ley.

---

*Función Pública es un buen ejemplo de formalización laboral como entidad pionera, puesto que creó una planta temporal de 82 cargos y la suplió mediante un proceso de selección basado en el mérito*

---

## Juntémonos, el festival para tejer lo público

**J**untémonos, el festival para tejer lo público es una estrategia de Función Pública que busca generar soluciones a las problemáticas particulares de cada territorio en favor de consolidar el buen vivir desde lo institucional, en conjunto con diferentes entidades nacionales y territoriales. Para ello, este proyecto promueve el diálogo entre el Estado y las ciudadanías diversas, resuelve dudas y facilita la interacción con las entidades, el acceso a la información y la realización de trámites directamente en los territorios. De esta manera, Juntémonos busca tejer confianza entre las ciudadanías y un Estado que históricamente ha sido el gran ausente en la Colombia profunda, la Colombia olvidada.

Para 2023, Función Pública tiene previstos 5 festivales a lo largo del país en municipios que no han contado con presencia institucional y que se han visto inmersos en el conflicto armado, pero que, a pesar de sus complejidades sociales, económicas, políticas, entre otros, son municipios pujantes, con la capacidad de ser motores de paz y de transformación social en sus territorios.

En lo corrido del año, ya se han realizado 4 festivales en Ataco (Tolima), Hacarí (Norte de Santander), Puerto Guzmán (Putumayo) y Venecia (Cundinamarca). El festival restante está presupuestado para llevarse a cabo en noviembre en Tadó (Chocó).

Para escoger estos municipios se tuvo en cuenta que fueran municipios de quinta o sexta categoría y que estuvieran categorizados como ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado) o PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial). También se consideró el índice de pobreza multidimensional y las condiciones educativas, económicas, sociales, de vivienda y de salud. En otras palabras, se priorizaron municipios donde, históricamente, la presencia estatal ha sido el gran ausente. De esta manera, se busca que el proyecto llegue a municipios donde realmente se necesita y que las comunidades beneficiadas sean aquellas que en la práctica no han contado con los mecanismos ni garantías para ser partícipes del Estado colombiano de manera real. En este sentido, Juntémonos es un mecanismo para que los colombianos y colombianas de las zonas rurales puedan acceder a sus derechos.

Juntémonos consta de tres etapas: en un primer momento, denominado pre-Juntémonos, Función Pública viaja al territorio para realizar una primera lectura del municipio, sus necesidades y las problemáticas de las ciudadanías, además de generar vínculos con las comunidades y las autoridades locales y



territoriales. Este diálogo es fundamental, pues no se trata de llevar una oferta institucional pensada desde Bogotá, sino de diseñar de manera concertada con los actores del territorio el portafolio de entidades y servicios que requiere el municipio, y de coordinar una agenda cultural que reivindique la cultura y tradición de cada región.

El segundo momento es la ejecución del festival: durante viernes y sábado las entidades participantes están al servicio de las ciudadanías y se llevan a cabo eventos culturales en los que participan colegios, colectivos de jóvenes, colectivos de mujeres y agrupaciones artísticas de la región. De esta manera, se construyen sinergias con las entidades públicas para resolver las necesidades de la comunidad en un espacio de encuentro y diálogo de saberes.

Finalmente, el tercer momento consiste en valorar el festival y hacer seguimiento a los acuerdos pactados entre las ciudadanías, las entidades participantes y las autoridades locales. Así, se busca que Juntémonos no sea una acción finita en territorio, sino que sienta las bases para desarrollar proyectos y relaciones entre las entidades y la comunidad a mediano y largo plazo.

Con los primeros tres festivales realizados, el balance de la estrategia ha sido bastante positivo, tanto por la construcción de tejido social en los municipios como en la atención de solicitudes ciudadanas.

Por citar algunas acciones de esta construcción de tejido social a manera de ejemplo, en Hacarí (Norte de Santander) se llevó a cabo la rendición de cuentas de paz, liderada por Función Pública con la participación de entidades como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y la Agencia de Desarrollo Rural. También participaron la Alcaldía de Hacarí, la sociedad civil y los representantes de la Red de Veeduría Ciudadana de Mujeres del Catatumbo. Durante esta actividad se dio un espacio para dialogar sobre la implementación del Acuerdo de Paz en esta región del país y los avances y las acciones pendientes por partes del Estado, un tema fundamental en Hacarí, pues el 90 % de sus habitantes se reconoce como víctima del conflicto armado.

En Ataco (Tolima), el festival estuvo acompañado por actividades culturales del colectivo de jóvenes Expresarte, que, a través de la cultura, las artes, los deportes y la educación integral busca generar dinámicas de expresión y resistencia contra el conflicto armado y la violencia. Con presentaciones de Hip-hop, danza y música, los jóvenes de este municipio alzaron su voz para pedir un futuro libre de violencias en el municipio.

El tejido social en Puerto Guzmán (Putumayo) se dio a través de la necesidad del pueblo por crear una festividad que representara al municipio y generara sentido de pertenencia entre los gusmaneses. Por este motivo, en el marco de Juntémonos y con el apoyo de las entidades, se llevó a cabo la segunda Feria de la Productividad y la Cultura Gusmanese, una apuesta de la comunidad para generar apropiación de su territorio.

En Venecia (Cundinamarca), además de la atención a las ciudadanías, Función Pública hizo un trabajo de pedagogía con el Colegio Venecia IED, para generar conciencia en los niños, niñas y jóvenes sobre lo público y su cuidado. También se le brindó apoyo institucional a la alcaldía de Venecia en los procesos de formalización de los empleos de las comisarías de familia.

Por último, en cuanto la atención a la ciudadanía, las más de 50 entidades que han participado en estos 4 festivales han atendido y dado solución a 27.966 consultas ciudadanas en temas como restitución de tierras, atención a víctimas del conflicto armado, actualización de SISBEN, apoyo a proyectos productivos, regularización de situación migratoria, capacitación y registro en minería artesanal y de subsistencia, prevención en consumo de drogas, oferta educativa, proyectos de transporte e infraestructura y cuidado del ambiente, entre otros.

## Servicio Social para la Paz

La llegada al poder del primer gobierno progresista en Colombia está también transformando la práctica de lo que tradicionalmente se denomina administración pública, por lo que una de las novedades más notables ha sido que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) incorporó en su quehacer acciones de paz, protección de la vida y rescate de la memoria, tareas que se están materializando a través de un grupo recién creado y que está integrado por servidores de la entidad.

La sintonización de la entidad con los asuntos de pacificación produjo la Ley 2272 de 2022, que elevó la política de paz como una política de Estado, creó la figura del servicio social para la paz y le asignó a Función Pública un rol relevante en esa iniciativa.

Actualmente, el Departamento trabaja para reglamentar la implementación efectiva de este proyecto con los ministerios de defensa, educación, agricultura, interior, salud, ambiente y cultura, así como el Instituto Colombiano de Bienestar



Familiar (ICBF), la Consejería Presidencial de la Juventud y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

El Servicio Social para la Paz es una propuesta encaminada a consolidar la paz en los territorios de Colombia a través de una alternativa al servicio militar obligatorio, que brinda a los jóvenes la oportunidad de acceder a su primer empleo y de involucrarse activamente en la promoción de la paz, el fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos. El programa les permitirá a miles de jóvenes contribuir al crecimiento económico, sostenible, inclusivo y equitativo del país al prestar un servicio en áreas sociales, ambientales, rurales y tecnológicas. El Servicio Social para la Paz ofrece 11 modalidades para que los jóvenes puedan desarrollar el servicio social, incluyendo enfoques en la diversidad, reconocimiento del Acuerdo de Paz, herramientas públicas para la paz, promoción de la cultura y el arte, enfoque en derechos humanos y derecho internacional humanitario, llamado a la reconciliación y transición energética.

Todo lo anterior representa una reivindicación política en contra de la militarización de la vida como respuesta al conflicto armado que busca consolidar la paz del país a través de la activa participación de los jóvenes en el fortalecimiento de la democracia porque reúne esfuerzos desde lo estatal para alejar a la juventud de la dinámica de la guerra.

En Colombia, de acuerdo con cifras oficiales preliminares, unos 426 mil jóvenes son elegibles para el servicio militar y se estima que el programa de Servicio Social para la Paz beneficiaría a unos 50 mil jóvenes, para lo cual el Gobierno nacional destinaría unos 600 mil millones de pesos en el cuatrienio (2022-2026).

---

*El Servicio Social para la Paz es una propuesta encaminada a consolidar la paz en los territorios de Colombia a través de una alternativa al servicio militar obligatorio*

---

En la regulación del modelo del servicio social para la paz aún se están definiendo las generalidades de los compromisos que tendrán los participantes. No obstante, una vez el programa se reglamente, de acuerdo con la Ley 2272 de 2022 en su Capítulo III, los jóvenes podrán participar en actividades de alfabetización digital en zonas rurales o urbanas; trabajar con víctimas del conflicto armado; defender los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; generar estrategias de refrendación y cumplimiento de acuerdos de paz; y promover jornadas de protección de la naturaleza, la biodiversidad, las fuentes hídricas, los hábitats marinos y costeros, los ecosistemas estratégicos y la riqueza ambiental y forestal del país. También tendrán la alternativa de promover la paz étnica, cultural y territorial desde el derecho a la autodeterminación, a la autonomía y los usos y costumbres de las comunidades étnicas y la cultura campesina; proteger y cuidar

a las personas en condición de discapacidad y personas mayores en condición de vulnerabilidad; y promover la educación y las actividades relacionadas en materia de gestión del riesgo y cambio climático.

Con un enfoque en la inclusión y el respeto por la diversidad, este programa no solo promete cambiar la vida de los jóvenes involucrados, sino también contribuir significativamente a la construcción de un país más pacífico, justo y sostenible. En última instancia, el Servicio Social para la Paz representa una inversión en el futuro de Colombia y un testimonio de la determinación del país para dejar atrás un pasado doloroso en busca de un futuro lleno de oportunidades y esperanza.

## Referencias

Ley 2294 de 2023 (2023, 19 de mayo). Congreso de la República, Diario Oficial No. 52.400.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2294\\_2023.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html)





# Construir la paz desde lo público

Administraciones públicas como  
agentes de construcción de paz

**Diego Alejandro Galván**

Integrante del Grupo de Paz, Memoria y Protección de las Vidas

**Paulo Molina Bolívar**

Director de Gestión del Conocimiento Departamento Administrativo de la Función Pública



## Introducción

Colombia ha albergado el anhelo de paz a lo largo de su reciente historia, una aspiración reflejada en diversos esfuerzos para superar un legado de violencia. Hoy, este deseo se manifiesta en un proceso de transición, respaldado por la firma del “Acuerdo Final de Paz” entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Sin embargo, esta transición va más allá e incluye un diálogo profundo y transformador con diversos actores y situaciones que coexisten en el país. En este escenario, es esencial analizar el papel que las administraciones públicas desempeñaron durante el conflicto y, más importante aún, definir su función en la construcción de una paz que las involucre activamente.

En respuesta a esta necesidad, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) estableció el “Grupo para la Paz, la Vida y la Memoria en las Administraciones Públicas”, con el objetivo de impulsar la reflexión y la investigación y ejercer influencia en la reconfiguración del sector público como espacio para la construcción de paz. En consecuencia, se ha lanzado la Estrategia de Transversalización de la Paz, la Defensa de la Vida y la Memoria en las Administraciones Públicas. Esta estrategia busca integrar acciones concretas en las entidades públicas para fortalecer su compromiso diario con la paz en su gestión.

El propósito de este artículo es presentar reflexiones que guíen la implementación de la paz, la defensa de la vida y la memoria en las administraciones públicas, desde un enfoque proactivo y transformador. Se inicia con una introducción a las interpretaciones de la paz y su relevancia en el contexto de las administraciones públicas. Luego, se examinarán ejemplos internacionales de adaptación del sector público en escenarios de transición. Finalmente, se presentan algunas consideraciones clave para diseñar una propuesta que oriente la transformación de las administraciones públicas hacia la construcción de paz.



## El hacer de la paz y sus entendimientos: reconceptualización hacia una construcción colectiva

**H**istóricamente, la paz ha resonado en el imaginario colectivo como un ideal anhelado, en especial, cuando la humanidad se encuentra sumida en conflictos y guerras. Esta aspiración, arraigada en la conciencia colectiva, ha generado una serie de interpretaciones sobre cómo lograrla. A lo largo de la historia, se han escuchado términos como “la paz se gana”, “se impone”, “se acuerda” o “se construye”. Estas concepciones, lejos de ser meros postulados, reflejan las dinámicas de poder y las visiones del mundo que han predominado en distintas etapas históricas.

El enfoque liberal de la paz, que ha predominado en algunos periodos, ofrece una perspectiva que simplifica la paz, viéndola como resultado de la victoria en el campo de batalla, de acuerdos diplomáticos o ceses temporales de hostilidades (Salas et al., 2020). Aunque estas perspectivas han influido en decisiones políticas y en la diplomacia internacional, han sido objeto de críticas por su tendencia a reducir la paz a términos simplistas.

---

*La paz no es un destino final, sino un trayecto constante que requiere la participación y el compromiso de toda la sociedad*

---

Galtung (1976) introdujo una crítica profunda y una reconceptualización de la paz. Su propuesta se aleja de la mera ausencia de violencia directa y se enfoca en abordar las violencias estructurales y culturales. Así, se presentó la paz como un proceso de construcción y transformación que se adentra en las causas subyacentes de los conflictos.

En este contexto, el marco teórico de Antonio Gramsci (2017) y su noción del “Estado ampliado” ofrecen una rica perspectiva. El autor propone que el Estado no se limite al aparato gubernamental, sino que incluya un espectro más amplio que englobe instituciones civiles y sociales. Esto implica que la construcción de la paz no es solo responsabilidad de las autoridades, sino un proceso colaborativo y dinámico en el que toda la sociedad juega un papel crucial. Las palabras de Lederach (2007) resuenan en este contexto, al enfatizar la “imaginación moral” en la construcción de la paz. La paz, según Lederach, es un ejercicio colectivo de autorreflexión, reimaginación y acción.

Así, la paz no es un destino final, sino un trayecto constante que requiere la participación y el compromiso de toda la sociedad. Al abordarla desde perspectivas

transformadoras como las de Galtung y Lederach y contextualizarla dentro del marco del Estado ampliado de Gramsci, surge la necesidad de un cambio integral que abarque no solo estructuras políticas y económicas, sino también dimensiones culturales y sociales. Esta reconceptualización invita a trabajar de la mano y trascender las visiones hegemónicas para forjar una paz que refleje un cambio profundo y auténtico en las dinámicas de la sociedad.

## Las administraciones públicas en transiciones hacia la paz: reflexiones desde experiencias significativas

La historia contemporánea muestra cómo diversas naciones han navegado por complicados procesos de transición en los que se erigieron pilares de paz tras prolongadas etapas de violencia. Más allá del cese de la hostilidad, estas transiciones buscan transformar las estructuras y los paradigmas que fomentaron la violencia. Esta tarea, ineludiblemente, implicó reconfigurar el papel y funcionamiento del Estado y sus instituciones. A continuación se presentan tres casos emblemáticos: Sudáfrica, Argentina y Ruanda.

### Sudáfrica: de la sombra del apartheid a una administración pública inclusiva

La experiencia sudafricana es testamento de la dualidad de la administración pública: un instrumento de opresión o una herramienta de transformación. El *apartheid*, instaurado en 1948 por el Partido Nacional al mando, no fue solo una política de segregación racial, sino una reconfiguración total del Estado para perpetuar la supremacía blanca. Las implicaciones de este sistema aún resuenan en el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica (1998).

El cambio comenzó a gestarse con Frederik de Klerk en 1989 y se consolidó con Nelson Mandela en 1994. La nueva administración no solo se propuso desarticular la arquitectura legal del *apartheid*, sino transformar la cultura organizacional del Estado. Estrategias como “Batho Pele”, iniciada en 1997, buscaban redefinir la relación entre el servicio público y la ciudadanía, poniendo a la diversidad y la inclusión en el centro de la gestión estatal (Malawi & Liebenberg, 2013).



## **Argentina: la memoria histórica como piedra angular de la administración pública post-dictadura**

Argentina vivió una de las dictaduras más feroces de Latinoamérica. El golpe de estado de 1976, bajo el estandarte del Proceso de Reorganización Nacional, desencadenó un régimen de represión que se extendió hasta 1983. Las estructuras estatales no solo fueron cómplices, sino activos perpetradores, tal como lo documentó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (1983).

En la transición democrática, Argentina se vio en la necesidad de reconstruir su tejido social y estatal. La memoria histórica se convirtió en un pilar de este proceso. El Estado argentino, reconociendo su papel durante la dictadura, ha impulsado políticas y programas que buscan resignificar espacios y eventos, que involucran a la administración pública en una misión de rememoración y educación. Este compromiso con la memoria no es solo un acto de justicia, sino una apuesta por una paz basada en el reconocimiento y la verdad.

Entidades públicas como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, la Comisión Nacional de Energía Atómica o el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas se han dado a la tarea de transformar su cultura de práctica desde acciones concretas de memoria. Dentro de las iniciativas se cuentan ejercicios de reconstrucción narrativa de los hechos victimizantes ocurridos contra las y los funcionarios públicos de las entidades, así como la creación interna de comisiones de derechos humanos o de memoria y la conmemoración a las y los funcionarios que fueron víctimas.

## **Ruanda y la reconstrucción de una administración pública para el pueblo**

No se puede obviar las lecciones surgidas tras el genocidio de Ruanda, al considerarlo uno de los episodios de violaciones masivas de derechos humanos más significativos en tiempos recientes. La división racial y étnica, principalmente entre hutus y tutsis, es un legado del dominio colonial. Esta división se agudizó con el ascenso del partido Hutu y, particularmente, con la llegada de Juvenal Habyarimana al poder en 1973. Bajo su mandato, surgió un régimen totalitario abiertamente anti-tutsi que estigmatizó a esta población mediante propaganda y actos violentos (Des Forges, 1999). Este clima de exclusión culminó en un atroz genocidio, legitimado por políticas y órdenes de las autoridades estatales.

Tras el genocidio, la administración pública de Ruanda estaba devastada, no solo por el conflicto, sino por el masivo exilio de sus funcionarios. El Frente Patriótico

Ruandés, al asumir el gobierno, enfrentó un Estado desolado (Hausman, 2011). El primer paso hacia la paz fue reconstruir la administración pública, complementado por un proceso de reconciliación nacional. La Comisión Nacional de Unidad y Reconciliación (NURC) tomó el liderazgo a través de estrategias para unir a la sociedad ruandesa, incluyendo al renovado cuerpo de funcionarios.

La NURC implementó reconocidas iniciativas, como los Ingando y los Ndi Umunyarwanda (Santama, 2022). Los Ingando, campamentos solidarios, refuerzan la confianza y sanación, especialmente entre jóvenes y funcionarios. Los Ndi Umunyarwanda promueven diálogos para construir una identidad nacional más allá de divisiones étnicas. Estas políticas reflejan un esfuerzo por generar espacios de diálogo y colectivizar el recuerdo y superación del genocidio.

Las experiencias de Sudáfrica, Argentina y Ruanda ilustran cómo la paz moviliza transformaciones nacionales. En estos países, las administraciones públicas revitalizaron su capacidad imaginativa, descrita por Jean Paul Lederach, para superar lógicas violentas originadas en segregacionismo, racismo o represión. Se esforzaron en dejar de ser instrumentos de victimización para convertirse en agentes de construcción de paz, aproximando a la sociedad como co-constructoras.

Un elemento recurrente en estos casos es la reconfiguración de la identidad nacional. Los violentos episodios y conflictos subyacentes motivaron la creación de nuevos proyectos de nación basados en elementos cohesionadores. La paz, entonces, se entiende como una reconstrucción de identidad colectiva, donde las administraciones públicas desempeñan un papel vital.

Cada país priorizó distintas áreas de transformación acorde con su historia de violencia. La paz no se buscó únicamente desde el fortalecimiento estatal, sino a través de la transformación de la relación Estado-sociedad. Así, las administraciones públicas se instituyeron como agentes con memoria (Argentina), diálogo (Ruanda) y reflexión (Sudáfrica). Así, se concibió a las administraciones como entidades capaces de recordar, dialogar y auto reflexionar, así como verdaderos constructores de paz, más allá de simples instituciones.



## Hacia una función pública constructora de paz en Colombia

**A**l igual que en las experiencias previamente mencionadas, Colombia ha emprendido un proceso de transición en busca de superar un conflicto armado con profundas raíces históricas. La confluencia de diversos actores armados, con variadas presencias territoriales y complejos repertorios de violencia, ha situado al Estado en diferentes posiciones durante la contienda: en ocasiones impulsor de la violencia y en otras, como su víctima. Los hallazgos de la Comisión de la Verdad (2022) han evidenciado que, durante el conflicto, las “entidades del Estado fueron capturadas o infiltradas por grupos armados ilegales, transformando sus prácticas. Las administraciones locales en numerosos territorios fueron cooptadas. Se naturalizó la idea del Estado como un botín”. (p. 572).

Las administraciones públicas en Colombia han estado inmersas en el conflicto social, político y armado. A lo largo de este enfrentamiento, el Estado ha experimentado divisiones que han dañado la relación entre sus instituciones, así como entre los niveles nacional y regional (Wills, 2015). Estas fisuras han permitido la infiltración de discursos, intereses y patrones violentos en la administración pública, legando dinámicas institucionales que evidencian cómo “la desconfianza y la impotencia predominan en las relaciones de muchas comunidades con el Estado” (Comisión de la Verdad, 2022, p. 66). Paralelamente, las y los servidores públicos han sido víctimas del conflicto en el ejercicio de sus funciones, especialmente a nivel territorial.

Con la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en 2016, Colombia optó por enfrentar los impactos de la violencia. Más allá del cese de hostilidades, se estableció una agenda de transformaciones en distintos ámbitos de la realidad nacional como pilares para una construcción de paz. Si bien el Acuerdo y sus instrumentos derivados proponen cambios en la sociedad, es esencial reflexionar sobre las transformaciones internas que el Estado debe realizar para convertirse en un auténtico promotor de la paz, y para ello, primero debe reconocer su papel durante el conflicto.

---

*Las administraciones públicas en Colombia han estado inmersas en el conflicto social, político y armado. A lo largo de este enfrentamiento, el Estado ha experimentado divisiones que han dañado la relación entre sus instituciones, así como entre los niveles nacional y regional*

---

Ante tal escenario, la pregunta sobre la reconfiguración del Estado es no solo pertinente, sino imperativa. La transición hacia la paz que vive Colombia exige que las administraciones públicas no solo se planifiquen, sino que se reinventen, alejándose de discursos y prácticas violentas que han marcado su estructura y cultura. El verdadero reto radica en que las administraciones públicas se conviertan en protagonistas en la construcción activa de la paz, y no solo en su instauración. Esta construcción debe ser vista como una política de Estado con una institucionalidad coherente, coordinada y comprometida, tanto a nivel nacional como territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Desde esta óptica, la construcción de paz en las administraciones públicas debe integrar procesos de reflexión, ideación y acción en múltiples dimensiones, y permita que cada entidad del país se alinee con la paz desde su respectiva área de influencia. Para ello, es fundamental abordar tres ejes transformadores que potencien el desarrollo de habilidades institucionales: (1) fomentar una memoria orientada a la paz en las entidades públicas, (2) crear ambientes que consoliden una cultura de paz en el sector público, y (3) impulsar contextos para la restauración de la confianza y la reconciliación con la sociedad civil.

El diseño de iniciativas que recuerden y reivindiquen la memoria para la paz, inspirado en casos como el argentino, desafía a identificar cómo el conflicto armado ha permeado nuestras administraciones y cuál ha sido su actuar ante él. Esto se convierte en un prerrequisito para su metamorfosis. Al respecto De Gamboa (2019) expresa que la factibilidad de una transición en una sociedad se define por la capacidad de sus integrantes para “asumir roles morales y políticos ante su historia marcada por el dolor y la injusticia”. Los funcionarios y demás integrantes de la administración pública están convocados a asumir este papel, haciendo fundamental reconocer su posición en las estructuras y secuencias de violencia.

Las estrategias y políticas de memoria emergen como plataformas deliberadas de recuerdo y reconstrucción colectiva de experiencias pasadas, siempre orientadas a responder a inquietudes presentes y a visualizar el porvenir (Grosso, 2002). Así, la memoria trasciende un mero acto de remembranza; es un ejercicio de recordar con propósito esencial para cimentar nuevas identidades colectivas. La memoria, como herramienta, se torna crucial para la construcción de la paz dentro de las administraciones públicas. Esta propicia la cocreación de nuevas percepciones en relación con lo público y su gestión, que de por sí, representan cambios vitales en un contexto transicional como el colombiano.

En segundo término, es esencial la metamorfosis y la consolidación de las culturas de paz en las administraciones públicas, especialmente en el marco de una paz que se edifica día tras día. Así, urge redefinir los criterios que guían la cultura operativa de las entidades públicas, desmantelando las influencias violentas que



impregnan su dinámica. Fisas (1998) propone una transición hacia un “desarme cultural”, superando las lógicas de confrontación que, en ocasiones, se vuelven estándar en nuestras interacciones, y enfatiza la importancia de una educación orientada al manejo del conflicto y la valoración de la diversidad.

Por último, la experiencia sudafricana arroja luz sobre la necesidad imperante de renovar los patrones comportamentales dentro de la administración pública, lo que es crucial para erradicar conductas violentas. Según Galtung (1998), la violencia cultural se manifiesta a través de discursos y mitos que respaldan actos de violencia directa. Superar este tipo de violencia es esencial para prevenir la repetición de episodios violentos. El autor sugiere tres pilares fundamentales para construir culturas de paz: la no violencia, la creatividad y la empatía. Imaginar administraciones públicas imbuidas de estos valores nos lleva a reconocer el poder transformador que las instituciones gubernamentales pueden tener en contextos de transición.

## **Transformación y papel de las administraciones públicas en la construcción colectiva de la paz: una visión integral desde Gramsci**

**L**a paz, en su esencia, trasciende definiciones limitadas y no se reduce meramente a la ausencia de guerra o conflicto armado. Se trata de un proceso multifacético, dinámico y colectivo. En este panorama, las administraciones públicas ocupan un espacio de vital importancia debido a su estrecha interacción con la ciudadanía, colocándolas en una posición estratégica para contribuir activamente en la edificación de paz.

Históricamente, las administraciones públicas han sido percibidas como ejecutoras de políticas. Pero en el contexto de la construcción de paz, su papel va más allá. Se convierten en catalizadoras de cambio, impulsoras de diálogo y mediadoras entre los diferentes sectores de la sociedad. El estudio realizado por Hernández (2008) en Colombia resalta cómo, a pesar de las adversidades, comunidades y colectivos han logrado reconfigurar y adoptar valores pacifistas. Esto demuestra que la paz no es algo que simplemente se impone desde arriba, sino que se construye en colaboración con la comunidad.

A través de la lente de Gramsci y su concepto del intelectual orgánico y la construcción de hegemonía, encontramos una orientación valiosa sobre cómo las administraciones públicas pueden redefinir su papel a favor de la paz. Gramsci ve al intelectual no solo como un pensador, sino como un actor vital en el tejido social con la capacidad de fomentar el cambio. Para nuestro caso, concebir a servidoras y servidores públicos como intelectuales en relación con las ciudadanías, es parte de la estrategia de transversalización que venimos trabajando en el Departamento Administrativo de la Función Pública para la construcción de la cultura de paz.

Este enfoque subraya la necesidad de identificar ejes para una reconfiguración integral de las administraciones públicas. Más allá de las habilidades técnicas, es esencial una formación y capacitación que promueva una cultura de paz. La construcción de hegemonía, junto con la participación ciudadana, refleja valores de paz, justicia y equidad. En tanto que la transparencia y la memoria histórica fortalecen la confianza y el aprendizaje continuo. Y no se puede olvidar que garantizar la protección y los derechos humanos es un deber inalienable de cualquier entidad pública.

Sin embargo, sería un error quedarse solo con una visión idealista. Se reconoce que el camino hacia la reconfiguración de las administraciones públicas, orientadas a la paz, no está exento de obstáculos. A pesar de eso, asumir este desafío es fundamental, ya que el bienestar colectivo depende, en gran medida, de la capacidad de estas entidades para alinear sus acciones con estos valores. Se enfrenta, así, un compromiso que resuena en las páginas de la historia y en la ética social.

## **Construcción de poder popular para la paz desde la perspectiva del “Estado ampliado”**

**A** la luz de este compromiso, es imprescindible explorar otras perspectivas que puedan enriquecer la visión, como la propuesta por Gramsci y su concepto del “Estado ampliado”. En tiempos donde las ciudadanías tienen un papel protagónico en la toma de decisiones públicas, esta idea es especialmente pertinente. El autor no percibe al Estado solo como un ente de control, sino como un guía en la construcción moral y cultural de una sociedad. Desde esta perspectiva, el Estado deja de ser una figura lejana y se convierte en un colaborador activo en la consolidación de consensos y la promoción de valores compartidos.



La relación dialógica propuesta por Gramsci, en la que el Estado y la sociedad se influyen mutuamente, invita a una profunda reflexión sobre cómo las administraciones públicas, al interactuar con la ciudadanía, pueden desempeñar un papel crucial en la construcción de un poder popular orientado hacia la paz. La idea es que, en lugar de ser simples ejecutores de políticas, estas entidades y sus servidoras y servidores pueden ser verdaderos catalizadores de un cambio pacífico y colaborativo, donde el bienestar colectivo y ecológico es el objetivo final. El poder popular alude a un proceso en el cual las personas adoptan un papel activo y participativo en las decisiones que afectan su vida y su comunidad. Este poder surge desde la base, arraigándose en comunidades y organizaciones sociales, y no desde las altas esferas del poder estatal.

En consonancia con lo dicho, surge una pregunta fundamental: ¿cuál es el papel de las administraciones públicas dentro de este panorama? Las administraciones, al reconocer la importancia de la voz ciudadana, tienen la responsabilidad de facilitar mecanismos donde se valoren y atiendan estas voces. En este escenario, la participación ciudadana no se trata solamente de votar, consiste, también, en la creación de espacios como asambleas, foros y debates que se conviertan en verdaderos puntos de encuentro entre ciudadanía y gobierno, que tengan como resultado nuevos pactos sociales que profundicen la democracia radical y se anclen en las realidades territoriales y las necesidades de las comunidades históricamente excluidas del modelo de desarrollo.

Con base en esta lógica, el Estado debe asumir un papel formativo y pedagógico fundamental, además de promover una educación que estimule el pensamiento crítico y la participación activa para forjar una ciudadanía empoderada. Además, resulta crucial que el Estado reconozca y fortalezca a las organizaciones sociales, puesto que son estas las que, en numerosas ocasiones, portan las voces más genuinas y representativas de la comunidad, así como también contribuyen a la resolución de conflictos desde los territorios.

Más allá, de un mundo marcado por la globalización y donde el capitalismo prevalece, las administraciones públicas tienen la tarea de promover modelos económicos alternativos basados en la solidaridad, lo común, la protección de las vidas y lo ecológico. Estos modelos, basados en la cooperación y el bienestar

---

*La relación dialógica propuesta por Gramsci, en la que el Estado y la sociedad se influyen mutuamente, invita a una profunda reflexión sobre cómo las administraciones públicas, al interactuar con la ciudadanía, pueden desempeñar un papel crucial en la construcción de un poder popular orientado hacia la paz*

---

colectivo, buscan una economía solidaria y popular que se alinee con las necesidades reales de las comunidades.

En resumen, el enfoque hacia un Estado ampliado invita a reconsiderar la interacción entre administraciones y ciudadanías. Bajo esta perspectiva, ambos actores se transforman en copartícipes en la construcción de un presente y un futuro más inclusivo y democrático. La paz no es simplemente un ideal distante; se teje en el día a día, a través de cada decisión y en el compromiso colectivo de todos los actores involucrados.

## **Reflexiones finales: transversalización de la paz en las administraciones públicas “memoria, protección y transformación”**

Los periodos de transición simbolizan etapas de significativos cambios en las estructuras sociales e institucionales. Estas transformaciones tienen el potencial de modificar el conjunto de dinámicas que han amenazado y desprotegido la vida en sociedades específicas. En Colombia, estas amenazas se entrelazan con complejas redes de violencia que han permeado todos los niveles de la sociedad, incluidas sus administraciones públicas. Reconocer esta realidad es crucial para concebir una transformación del sector público desde un enfoque de paz. Sin embargo, este reconocimiento, por sí solo, no es suficiente. Es imprescindible que existan compromisos en todos los niveles de la estructura estatal para garantizar la movilización de capacidades, ideas y potenciales alrededor del ideal de paz.

Este marco de trabajo coincide con la concepción de paz como un acto de construcción continua, donde las administraciones públicas y sus servidores desempeñan un papel protagónico en la visualización de un país renovado. Es fundamental que la paz se convierta en un lenguaje común para las distintas entidades estatales, a fin de garantizar que su construcción sea una responsabilidad ética y política integral dentro de la estructura gubernamental. Esta aspiración no solo es viable, sino imperativa, para lograr una paz auténtica en Colombia.

Desde la memoria histórica, la promoción de una cultura de paz y el fomento de la confianza y reconciliación, resulta posible establecer bases sólidas para una construcción de paz que involucre a las administraciones públicas en toda su diversidad. Se requiere un compromiso en múltiples niveles que sea innovador, movilizador y transformador, manifestándose en acciones tanto grandes como pequeñas.



La construcción de paz en Colombia, con su naturaleza multifacética, involucra una variedad de actores y retos. Las administraciones públicas, así como sus servidoras y servidores en este contexto, son fundamentales para el establecimiento de un orden social equilibrado, sostenible y capaz de resolver sus conflictos sociales, económicos, políticos y culturales de manera pacífica. No son solo gestoras burocráticas, sino actores clave en la mediación entre el Estado y la ciudadanía, convirtiéndose en catalizadores del cambio y en defensores de derechos.

La perspectiva de Gramsci sobre el Estado ampliado apoya esta visión y sugiere que las administraciones públicas, como componentes esenciales del Estado, pueden moldear la cultura y la ideología nacional. Por ende, tienen un papel insustituible en la promoción de la reconciliación y una cultura de paz en Colombia. Por lo tanto, es vital que las administraciones públicas y sus servidores y servidoras se vean a sí mismas no solo como administradoras, sino como agentes activos en la construcción de paz. A pesar de los desafíos y la necesidad de aprender de los errores pasados, su determinación y compromiso son esenciales para que Colombia avance hacia una paz duradera e inclusiva.

## Referencias

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022). *Hay futuro si hay verdad: Comisión de la Verdad*.  
<https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>.
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica. (1998). *Volume One Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*. Volume One  
<https://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/Volume%201.pdf>.
- De Gamboa, C. (2019). “La memoria como política y las responsabilidades derivadas del pasado.” *Ideas y Valores*, 68 (Sup. N.º5), 81-104p. 84.  
<https://doi.org/10.15446/ideasyvalores.v68n5Supl.80619>
- Departamento Nacional de Planeación (2022). *Colombia, potencia mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026*.  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases\\_PND2022-2026\\_compilado-CEVC15-10-2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases_PND2022-2026_compilado-CEVC15-10-2022.pdf)
- Des Forges, A. (1999). *Leave None to Tell the Story. Genocide in Rwanda*. Human Rights Watch.  
<https://francegenocidetutsi.org/RwandaLeaveNoneToTellTheStory.pdf>
- Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria Ediciones/ UNESCO.  
<https://digitallibrary.un.org/record/259491?ln=es>
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bakeaz, Gernika Gogoratuz.  
<https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/05/RG06completo.pdf>
- Galtung, J. (1976). Three realistic Approaches to Peace: Peacekeeping Peacemaking, and Peacebuilding. *Impact of science on society XXVI*, (1/2), 103-115.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000017295>
- Gramsci, A. (2017). *Antología Antonio Gramsci*. (M, Sacristán, Trad., 10a ed). México: Siglo Veintiuno XXI Editores. (Trabajo original publicado en 1987), 2007.
- Grosso, B. (2002) Las políticas de la memoria. *Sociohistórica*, (11-12), pp. 187-198.  
[https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3067/pr.3067.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3067/pr.3067.pdf)
- Hausman, D. (2011). Rebuilding the Civil Service After War: Rwanda After the Genocide, 1998-2009. *Innovations for Successful Society*, Princeton University.  
[https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/Policy\\_Note\\_ID163.pdf](https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/Policy_Note_ID163.pdf).
- Hernández, E. (2008). La Paz imaginada por quienes la construyen: Iniciativas cívicas de paz de bases sociales identifican sus sueños de paz. *Reflexión Política*, 10 (19), pp. 164-147.  
<https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/544>
- Lederach, J. (2007). *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*. Gernika Gogoratuz.  
<https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/04/RG09-la-imaginacion-moral.pdf>.



Malauí, M. & Liebenberg, I. (2013). From apartheid to Batho Pele: an exploratory study on service delivery and public participation in Atteridgeville-Saulsville. *Journal of Contemporary History*, 38 (1), pp. 142-161.

<http://hdl.handle.net/11660/4458>.

Ministerio de Cultura Presidencia de la Nación Argentina. (2015). *El Nunca más y los crímenes de la dictadura*.

[https://librosycasas.cultura.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/LC\\_NuncaMas\\_Digital1.pdf](https://librosycasas.cultura.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/LC_NuncaMas_Digital1.pdf)

Posel, D. (1999). Whiteness and Power in the South African Civil Service: Paradoxes of the Apartheid State. *Journal of Southern African Studies*, 25(1), pp. 99-119.

<http://www.jstor.org/stable/2637588>

Sacristán, M. (1987). Antonio Gramsci: Antología (10a. ed.). Siglo XXI Editores.

Salas, R.; Gómez, D.; Pérez, K. Londoño, S.; Castro, F. & Jaramillo, J. (2020). *Paz decolonial, paces insubordinadas: conceptos, temporalidades y epistemologías*. Santiago de Cali. Sello Editorial Javeriano.

Seantama, E. (2022). *National Reconciliation in Rwanda: Experiences and Lessons Learnt*. Research Project Report. European University Institute.

[https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e3d04644-b563-11ec-b6f4-01aa75e-d71a1?pk\\_campaign=AfricaDay&pk\\_medium=tw](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e3d04644-b563-11ec-b6f4-01aa75e-d71a1?pk_campaign=AfricaDay&pk_medium=tw)

Wills, M. (2015). Los tres nudos de la guerra colombiana: un campesinado sin representación política, una polarización social en el marco de una institucionalidad fracturada y unas articulaciones entre regiones y centro. En: *Comisión Histórica del conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 762-806). Centro Nacional de Memoria Histórica.

<https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/WillsMariaEmma.pdf>





**Función Pública**



# Bio **Administración Pública**

## **FUNCIÓN PÚBLICA**

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 7395656 / 86

Fax: (+57) 601 7395657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Bogotá, D.C., Colombia.

Visítanos o escríbenos



Para más información sobre la revista, puede escribir a:  
[revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co](mailto:revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co)