

UNA MIRADA ADMINISTRATIVA A LOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE COLOMBIA RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES GERENCIALES

SILVIA ELENA GONZÁLEZ BERMÚDEZ
GRUPO GESTIÓN ORGANIZACIONAL
CATEGORIA A DE COLCIENCIAS

Coautora del Libro Gerencia Publica Integral Estratégica con Calidad. El Gran Desafío y los Retos de la Gestión Pública. Actualmente en proceso de edición.

Autora del Libro Gerencia Pública,

Gestión Estratégica del Sistema de Control Interno segunda edición 2005

Análisis y Desarrollo Organizacional como herramientas de la Gerencia Pública.

Docente y conferencista invitada a los diplomados de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables.

Administradora de Empresas, Universidad Libre

Especialista en Administración Pública, Universidad del Valle

Especialista en Mercadeo, Universidad Libre

Consultora de Calidad Certificada

Auditora de Calidad Certificada

Doctorante Ciencias Técnicas, Universidad CUJAE. Cuba

EJE TEMATICO: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

UNA VISIÓN ADMINISTRATIVA A LOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES GERENCIALES.

RESUMEN

El Estado como empresa que cumple una función social requiere que el ejercicio de la gerencia pública incorpore el ordenamiento jurídico aplicable en el contexto en el cual se realiza con los modelos de gestión y teorías administrativas. En este artículo se presenta un análisis con visión gerencial a los artículos de la Constitución Política de Colombia de 1991, que al mirarse de manera holística están relacionados con las funciones gerenciales establecidas en la teoría administrativa de la ciencia de la administración, con el propósito de sustentar desde el punto normativo la necesidad de que en la dirección de las entidades publicas se apliquen los conceptos administrativos que contribuyen en una gerencia por resultados efectivos, eficaces y eficientes para el mejoramiento de la función publica y que el Estado a través de sus instituciones de cumplimiento a los fines esenciales establecidos en la carta magna como “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

PALABRAS CLAVE

Constitución Política, Normativo, Gerencia, Ciencia de la Administración, teorías administrativas, funciones gerenciales de la teoría clásica de la administración.

A LOOK TO THE CONSTITUTIONAL ADMINISTRATIVE ITEMS RELATED TO THE MANAGEMENT FUNTIONS

SUMMARY

The exercise of public management incorporates the law applicable in the context in which it is made. This article presents an analysis with managerial vision to articles of the Political Constitution of Colombia of 1991, which are viewed in a holistic way related management functions in the administrative theory of the science of administration with the aim of support from the point the need for policy in the direction of public administration will implement the concepts that contribute to performance management in an effective, efficient and effective in improving the public sector and the state through its institutions comply with the purposes laid down in the Magna Cart as "serving the community, promote the general prosperity and ensure the effectiveness of the principles, rights and duties enshrined in the Constitution, to facilitate participation in decisions affecting them and the economic, political, administrative and cultural life of the Nation, defend the national

independence, maintain territorial integrity and ensure peaceful coexistence and respect for a just order. "

KEYWORDS

Political constitution, normative, Management, Management Science, theories administrative, management functions of the classical theory of management.

INTRODUCCION

Se constituye en el propósito de esta investigación, realizar el análisis a la importancia del ordenamiento jurídico que sustenta la elaboración de una propuesta de un *MODELO INTEGRAL DE GERENCIA PÚBLICA CON CALIDAD DE TIPO ESTRATÉGICO*, en el cual estén articulados algunos conceptos teóricos de las ciencias de la administración, con los diferentes sistemas relacionados establecidos en las normas aplicables a la función pública en Colombia. Se requiere un cambio cultural en la forma de gerenciar las entidades públicas que implica la unión de esfuerzos de las diferentes entidades rectoras en un solo propósito de mejoramiento de la gestión pública, aplicando un modelo integral de gerencia publica, en el cual estén incorporado el ordenamiento jurídico aplicable con las concepciones teóricas de la administración y algunos postulados de los modelos de gestión, para que las entidades publicas sean competitivas e innovadoras, esperando que se considere como eje central del cumplimiento de la función publica *al ciudadano*, quien es el directo beneficiario y receptor de los bienes y servicios entregados para satisfacer sus necesidades y expectativas, este es el *gran desafío a asumir por los directivos* de las entidades publicas: una

gestión íntegra, transparente que optimice los resultados y que impacten el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad atemperada en el contexto normativo del contexto de su aplicación.

FUNDAMENTOS TEORICOS

El concepto de Estado, la división de poderes y su forma autónoma de operación se constituye en el origen de la necesidad de un Modelo Integral de Gerencia para el sector público. Esta definido que “el Estado es una entidad política que se forma cuando en una porción de la superficie terrestre un conjunto de personas se organiza jurídicamente, y bajo el mando de un gobierno buscan mantener el orden. En todo Estado confluyen los siguientes elementos: el pueblo, el territorio, el espacio físico. El pueblo, como la comunidad de los que viven en ese territorio de acuerdo con el ordenamiento jurídico establecido; el gobierno, como el conjunto de instituciones habilitadas para ejercer el poder público; y la soberanía, máxima potestad del pueblo”.¹. El gobierno esta constituido por el conjunto de órganos directivos o instituciones en los niveles nacional y territorial mediante las cuales se formulan, expresan y realizan las políticas de desarrollo económico y social, entre otras, que conducen la orientación del Estado. Es decir es la forma de organización específica del poder constituido en el Estado, por el y a su servicio

¹ El Estado y su Organización. Departamento Nacional de Planeación de Colombia. 2005

La función del estado esta dada por la máxima norma jurídica. En el caso de Colombia la Constitución Política de 1991 en el artículo 1, establece que “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional; mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”². Coadyuva este fin el artículo 366 en la priorización del gasto público social como uno de los fines sociales del Estado, así como el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y determina que uno de sus objetivos fundamentales de su actividad es la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable lo cual deberá ser incluido prioritariamente en los planes y presupuestos de la Nación y las Entidades Territoriales en el componente de gasto público social.

Con el objeto de alcanzar estos fines, en la literatura sobre administración pública, se encuentra de manera general que el Estado de acuerdo con el principio de separación de poderes tiene distribuida sus funciones básicas en las ramas legislativa, ejecutiva o administrativa y la judicial. Los tres poderes corresponden a la elaboración de las normas, su aplicación y la resolución de los conflictos que resultan en su aplicación. Coadyuvando en la aplicación y resolución de los

² Constitución Política de 1991. Artículo 1

conflictos los órganos de control. Estos principios del funcionamiento del Estado democrático están contenidos en la Constitución, la cual se convierte de esta manera en el contacto entre la esfera de la política y la del derecho. Por otro lado la función pública debe desarrollarse combinando la esfera de lo político y lo técnico. “Ante la constante amenaza de supresión de entidades, éstas tienen la obligación de buscar alternativas de gerencia que permitan recuperar la credibilidad, ofreciendo seguridad a sus clientes, convirtiéndose en organizaciones competitivas con otras entidades del sector privado que puedan cumplir la misma función”.³.

El contexto general del modelo gerencial integral está fundamentado en dos componentes. *El primero* es la aplicación de los conceptos teóricos de la administración para la implementación de las funciones gerenciales del ciclo del proceso administrativo, a cada una de ellas se le relaciona las respectivas normas y sistemas que lo soportan. *El segundo* componente es la incorporación a estas funciones gerenciales del contexto normativo que es pertinente considerar en su aplicación. En Colombia por ejemplo, aunque no hay una declaración expresa de las funciones gerenciales en la Constitución Política de 1991, los artículos relacionados así lo orientan, aunque si están determinadas implícitamente y reglamentadas por las diferentes normas expedidas para su aplicación en las entidades públicas.

OBJETIVO DE LA INVESTIGACION

³ Modelo de Gestión para un control fiscal territorial con calidad. Turbay-Marulanda-Tamayo 2009.

Fundamentar desde el contexto jurídico la necesidad que en el ejercicio de la función pública se considere la aplicación de las funciones gerenciales de las teorías administrativas y modelos de gestión a cada uno de los sistemas que lo fundamentan que permita aportar al diseño de un modelo integral de gerencia pública, a través del cual se articule el ordenamiento jurídico con las teorías administrativas.

METODOLOGÍA

Análisis de las normas vigentes, revisión bibliográfica y análisis de las teorías administrativas seleccionadas, para su aplicación ecléctica en la gerencia pública. Señalando la congruencia y articulación entre ellos. Análisis de los resultados obtenidos en la implementación de los diferentes sistemas que deben implementar las entidades públicas en Colombia en el desarrollo de la función pública.

ANÁLISIS DE LOS DATOS

En Colombia la necesidad del Modelo Integral de Gerencia Pública se acentúa a partir del ordenamiento jurídico con la Constitución Política de 1991, la cual plantea un cambio trascendental en la forma de gerencia en las entidades públicas y en la concepción del control asociado a la gestión. Antes de 1991, no se consideraba el control gerencial (Montilla, Montes y Mejía 2007) en el desarrollo de la administración pública, ni la obligación de presentar resultados de la gestión realizada y por lo tanto no era necesario la aplicación de los conceptos teóricos

administrativos que contribuyera a la determinación de una forma metodológica en el logro de los objetivos propuestos bajo los principios de eficacia y eficiencia; por el contrario el ejercicio de la administración de las entidades publicas en los diferentes niveles directivos, se realizaba sin considerar los fundamentos teóricos de la administración, y se orientaba según la disciplina y formación del respectivo jefe; en el contexto normativo se concebía el control de lo público desde el punto de vista del control fiscal ejercido por las contralorías directamente en las entidades, a través del denominado control previo y el examen de cuentas; a la vez el Órgano de Control Nacional reglamentaba la forma como se debía llevar la contabilidad pública. Esta práctica de la injerencia en la forma de administrar la entidad pública que ejercía hasta ese momento histórico el órgano de control fiscal, (año 1991), permitía la dilución de la responsabilidad de la alta dirección por el adecuado manejo de los recursos públicos, que a la vez la sentía compartida con el órgano de control fiscal. Es así como a partir de la Constitución Política de 1991, se introduce en el marco normativo *cinco* conceptos diferentes y se establece la separación de las funciones de administración que debe realizarse por parte de los directivos de la entidad y la función del control fiscal ejercido por la Contraloría, se especifica que al Gobierno Nacional le corresponde trazar las líneas programáticas del Estado y manejar directamente el orden público y la política económica del país y en los departamentos y municipios, el Gobierno se compone de los Gobernadores y los Alcaldes, de acuerdo con la organización que cada ente territorial adopte. *El primer* concepto de cambio, esta definido a partir de los dos artículos iniciales de la Constitución Política de 1991, que establecen por

un lado que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...con prevalencia del interés general”. El artículo 2 establece que los fines del Estado esenciales son “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra bienes creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Estos artículos orientan en la determinación de la forma de dirigir la entidad y en la delimitación de la responsabilidad de los directivos quienes deben aplicar los nuevos parámetros de administración, soportados sobre el control interno contenidos en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de 1991. El *segundo* concepto es el de control externo independiente, posterior y selectivo planteado en el artículo 267. El *tercer* concepto que marcará la necesidad de un cambio gerencial en las entidades públicas es la introducción de las funciones gerenciales de Planeación y Control, (la de planeación delimitada en los artículos 339 al 343 y la de Control Gerencial en el artículo 344, que complementa lo establecido en los artículos 209 y 269). Sumados a estos el artículo 352 en lo relacionado con el presupuesto y el 354

sobre la contabilidad general. El *cuarto* concepto consecuente con el tercero es la implícita clasificación del control en externo e interno y este a su vez en autoevaluación y evaluación independiente. Finalmente el *quinto* concepto es la implementación en la administración pública del pensamiento sistémico de la administración, al incorporar en la normatividad el término Sistema. Estos artículos constitucionales analizados de manera holística se constituyen en la base para la estructuración del modelo de gerencia pública integral con base en las funciones gerenciales planteadas en la teoría administrativa (planeación, organización, dirección y control). Con relación al primer, tercer y cuarto concepto el *Artículo 209 establece* “La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la Ley”⁴. Por su parte *el artículo 269*, determina: “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la Ley”⁵, artículos en los cuales se plantea tácitamente la necesidad de darle al directivo de las entidades públicas el carácter de gerente público con conocimientos teóricos

⁴ Constitución Política de 1991 de Colombia.

⁵ Constitución Política de 1991 de Colombia

administrativos, que este a su vez tome conciencia e interiorice la importancia de diseñar y desarrollar la función del control como un componente de su actividad gerencial complementario de las demás funciones gerenciales establecidas en la teoría administrativa (planeación, organización, dirección y control), es decir que con estos dos artículos se vincula la función gerencial de control al ejercicio de la función pública. El segundo concepto claramente planteado en el *artículo 267*, es el de control externo al determinar que “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley”⁶. Este artículo plantea el concepto de evaluación externa, posterior e independiente, cuya ejecución es responsabilidad única del órgano de control fiscal basado en el contexto teórico de la Auditoría y sus normas técnicas, en la actualidad desarrollada a través de la denominada Auditoría Gubernamental. *El artículo 279* es la base para la establecimiento del Control Disciplinario al determinarle al Procurador General de la Nación entre sus funciones la de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos y la de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. Con relación al tercer y cuarto concepto *el artículo 339* plantea la necesidad de vincular el contexto teórico de la Función Gerencial de Planeación, pero orientada básicamente hacia el enfoque y postulados de la metodología de la planeación

⁶ Constitución Política de 1991 de Colombia

estratégica, en el se establece que en los planes de desarrollo habrá un Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por dos partes, una parte general y un plan de inversiones. “En la parte general se señalaran los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las orientaciones y estrategias generales de la política económica, social y ambiental”. La segunda parte compuesta por el Plan de inversiones públicas en el cual se explicitan los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y el presupuesto como instrumento de planeación y evaluación “. ...los planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones”. De otra parte determina que en el ámbito territorial el Plan de Desarrollo esta compuesto por una parte estratégica y una parte de Plan de Inversiones a mediano y corto plazo. *El artículo 342* establece que la ley orgánica de planeación “reglamentara todo lo relacionado con los procedimientos, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales”. Artículo que orienta la articulación a la planeación del presupuesto mediante la proyección en la asignación de los recursos para el logro de los objetivos propuestos. Los *artículos 343 y 344* determina los controles de la planeación y que habrá una Entidad Nacional de Planeación que tendrá a su cargo “el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión”. Estos artículos desde

la perspectiva administrativa involucra los conceptos teóricos de la Administración Estratégica, complementada con la planeación contingencial, la planeación por escenarios y la planeación prospectiva que involucra la gestión de riesgos componente teórico de la planeación. Igualmente complementa esta función de planeación y control lo relacionado con la parte financiera, por un lado el presupuesto, al respecto establece *el artículo 352* al reglamentar lo concerniente al presupuesto: “el Gobierno formulara anualmente el presupuesto de rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan de Desarrollo. “la ley orgánica del presupuesto regulara lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar” y por otro lado el *artículo 354* determina la creación de la Contaduría General de la Nación, a quien le corresponde las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país conforme a la ley”. Separando así esta función de la función cumplida hasta el año 1991 por el órgano de Control Fiscal y expresamente señala al respecto: “La Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización”. Los *artículos 356 y 357* sobre la distribución de recursos y de las competencias, determina el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Martha, para la atención directa o a través de los municipios de los servicios que se les asignen (salud, educación, servicios públicos

domiciliarios). Finalmente el *artículo 103* sienta las bases para la democracia participativa y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la búsqueda de respuestas efectivas a cada una de sus necesidades y demandas que pueden llegar a afectarla con lo cual alcanza una mayor capacidad de acción frente al Estado. Implicando que el Estado asuma un rol activo en la solución de los conflictos y como garante de los derechos constitucionales, requiriendo que se establezca los mecanismos a utilizar por la ciudadanía como condición necesaria de aceptación de su opinión y participación, aspectos que presuponen la construcción de una nueva cultura ciudadana soportada en el conocimiento del Estado, sus propósitos, características, normatividad aplicable, entre otras; “se requiere que los ciudadanos se involucren en cualquier acción que pretende adelantar el gobernante y que llegue a afectar de una u otra forma algún individuo o grupo social. Lo anterior nos lleva a una sociedad en constante movimiento y acción vigilante para que no se adopten decisiones sin antes ser oídas y tomadas en cuenta en el proceso decisorio las opiniones y puntos de vista de los interesados. La participación supone un esfuerzo conjunto de la sociedad y de las instituciones para llevar a cabo proyectos y acciones capaces de conducir a una mejor calidad de vida de los ciudadanos, una mayor fortaleza y legitimidad de las instituciones y un equilibrio entre los diversos actores que conforman la dinámica social e institucional. Estos tres aspectos son la base para construir una sociedad capaz de resolver sus conflictos por medios no violentos”⁷ (MACIAS G). Si bien durante este texto se enfatiza en el análisis de varios de los artículos anteriores,

⁷ Macias G. Luis Fernando. Aspectos Jurídicos de la participación ciudadana en la Gestión Ambiental en Colombia

especialmente en los relacionados con el Sistema de Control Interno, es conveniente precisar que todos en conjunto tienen aportes significativos que contribuyen a la necesidad de la estructuración consolidada del Modelo Integral de Gerencia Pública y todos hacen parte del mismo.

Al revisar lo expuesto con un enfoque administrativo se puede deducir que en esencia los aspectos fundamentales de cambio para la Gerencia Pública son:

1. La implementación articulada de las funciones gerenciales de planeación y control
2. La articulación presupuestal con planeación y control a través de indicadores
3. La clasificación y Adopción del control interno y externo
4. El establecer que la administración pública, en todos sus órdenes tendrá un control interno, que se ejercerá en los términos que señale la Ley. La Implementación del control interno se subdivide en dos contextos: uno el Control de Gestión que es de tipo gerencial-administrativo y el otro de evaluación independiente.
5. La independencia del ejercicio del control externo en la administración subdivido en Control Fiscal y el Control Disciplinario.
6. La organización de los aspectos financieros en las entidades públicas
7. La organización de la contabilidad publica
- 8.

9. La Necesidad de vincular la teoría administrativa para su implementación adecuándola a las especificidades de la función pública.
10. La separación y delimitación de funciones y responsabilidades entre la administración y los órganos de control
11. El establecimiento que la función administrativa esta al servicio de los intereses generales.
12. La definición de los Principios de la Función Pública. (Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad).
13. La especificación que el nivel directivo es quien realiza la coordinación de las actuaciones para el cumplimiento de los fines del estado.

Los artículos constitucionales anteriormente mencionados son reglamentados a través de las diferentes Leyes y Decretos con fuerza Ley que se expidieron por parte del Congreso como Órgano legislativo, las cuales son aplicadas por el ejecutivo de conformidad con las competencias funcionales de los ministerios y departamentos, algunas de las cuales se relacionan a continuación:

Artículo CN 1991	Leyes			Decretos Resoluciones, Circulares y demás documentos marco
	#	Año	Título	
103	134	1994	Normas sobre mecanismos de Participación ciudadana	
189	489	1998	Estatuto básico de organización y Funcionamiento de la Administración Pública	2145 de 1999. 3622 de 2205
209 y 269	87	1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado	1826 de 1994, 1537 de 2001, 267 de 2002, 1599 de 2005
	80	1993	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	Decretos Reglamentarios de las normas de

	1150 598	2007 2003	Medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 Sobre el Sistema de Información de la Contratación Estatal – SICE -	contratación Decreto 3512 de 2003 y demás relacionados con el SICE.
	190	1995	Normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa	Resoluciones y directivas de las entidades respectivas. Entre ellas las relacionadas con la Rendición de Cuentas.
	872	2003	Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público	4110 de 2004
	594	2000	Sobre la Gestión Documental	Decretos reglamentarios.
	909	2004	Normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y gerencia pública.	3232 de 2004, 3543 de 2004, 1227 de 2005, 1228 de 2005
267	42	1993	Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen	Resolución 5580 y demás normas aplicadas por el Órgano de Control Fiscal competente
279	734	2002	Control Disciplinario Único	
339, 234, - 344	152	1994	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	Documentos Conpes, documento Sinergia y guías e instructivos del DNP
151, 288, 356 y 357	715	2001	Normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud	
352	111 819 617	1996 2003 2000	Estatuto Orgánico de Presupuesto Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal Normas tendientes a fortalecer la descentralización, y para la racionalización del gasto público nacional	115 de 1996 192 DE 2001, 735 de 2001
354	298	1996	Se crea la Contaduría General de la Nación como una entidad administrativa, especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Resoluciones expedidas por la Contaduría General de la Nación.
Directivas Presidenciales	02 01 09 10	1994 1997 1999 2002	Desarrollo de la función de control interno en las entidades y organismos del nivel nacional Desarrollo del Sistema de Control Interno Lineamientos para la implementación de la política de lucha contra la corrupción	

Estas leyes y sus decretos reglamentarios, en el análisis que realizamos bajo un enfoque de gerencia organizacional orientan hacia el establecimiento de metodologías e instrumentos para la implementación de las funciones gerenciales de planeación, organización, dirección y control y a la vez establecen la necesidad de desarrollar la función pública aplicando las concepciones y teorías administrativas, la incorporación del pensamiento sistémico, y además especifican la obligación de las autoridades de las entidades públicas en cuanto a *Diseñar y aplicar*, según la naturaleza de sus *funciones métodos y procedimientos de Gestión, de Control de Gestión y de Control Interno*, de conformidad con lo que disponga la Ley.

En la mayoría de los títulos de las leyes mencionadas, para su aplicación en la administración pública desde el mismo nombre de la Ley, se presenta un panorama que va mucho mas allá del concepto o sentido de la Ley, se vincula por el pensamiento sistémico que es uno de los conceptos administrativos del contexto teórico de la ciencia de la administración al introducirle el termino *Sistema*⁸, con el cual se esta incluyendo así la teoría del enfoque sistémico, constituyéndose esta teoría administrativa en una de las bases del Modelo Integral de Gerencia Pública.

⁸ Como muchas de las normas en Colombia que contribuyen a la Gerencia Pública: Sistema de Planeación, Sistema de Desarrollo Administrativo, Sistema Financiero, Sistema de Gestión de la Calidad, Sistema de Control Interno, entre otros.

Para la reglamentación de los artículos 209 y 269, de la Constitución Política de 1991, se expide inicialmente la Ley 87 de 1993, cuyo mandato va mucho más allá del concepto de control al denominarla como: “*Sistema de Control Interno*”. Esta Ley define en el primer artículo el Control Interno como un *Sistema*, compuesto por dos conjuntos, los cuales tienen como fin procurar dos elementos hacia el logro de los objetivos organizaciones: uno la *administración* de recursos y de la información, (surgiendo aquí la necesidad de tener claridad de que es administración) y el otro de actividades. Los mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión, están inmersos en uno de los conjuntos, como herramientas estratégicas que le permitan cumplir la misión institucional dentro de los principios propios de la función administrativa y con base en el marco jurídico aplicable. Es decir que la definición planteada en esta norma presenta la necesidad de ampliar el espectro de su aplicación hacia un contexto gerencial fundamentado en diversas teorías administrativas que deben ser implementadas en el ejercicio de la función pública, tales como el concepto de Administración, la teoría de sistemas, la teoría neoclásica con la agrupación de las funciones gerenciales (planeación, organización, dirección y control) enfatizadas con los diferentes elementos propuestos para evidenciar la existencia del Sistema de Control Interno.. A su vez esta Ley es complementada con la expedición de Decretos Reglamentarios como el 1826 de 1994, el 1537 de 2001, el 267 de 2002 y el 1599 de 2005. Adicionalmente plantea esta norma la orientación hacia la

incorporación de componentes de modelos de gestión de talla internacional que para su adopción requiere inicialmente la adecuación al contexto colombiano.

Igualmente estos dos artículos constitucionales, (209 y 269) son la base para la expedición de la Ley 190 de 1995 o estatuto anticorrupción la cual aporta la necesidad de establecer el Sistema de Medición, que contribuye con la implementación de la función gerencial de control para el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados, en ella se estableció la obligación para todas las entidades públicas de especificar primero los objetivos a cumplir para el cabal desarrollo de sus funciones durante el año siguiente, así como los planes que incluyan los recursos presupuestados y las estrategias que ha de seguir para el logro de los objetivos, y los indicadores de evaluación y seguimiento que se utilizaran para garantizar su cumplimiento, así mismo determina que las entidades del Estado deben elaborar un manual de indicadores de eficiencia para la gestión de los servidores públicos, de las dependencias y de la entidad en su conjunto, que deberán responder a indicadores generalmente aceptados. Estableciendo esta ley un necesario complemento con la Ley 87 de 1993 en lo relacionado con la implementación de los mecanismos de seguimiento y verificación, y determinando la necesaria vinculación del un modelo de gestión basado en indicadores como parte del control que es la base para fundamentar el cierre del ciclo del proceso administrativo. En la práctica posiblemente por la falta de claridad conceptual en su aplicación se ha realizado la orientación a las entidades en cuanto el

cumplimiento en la aplicación del Decreto reglamentario 1599 de 2005 superando la obligación de la aplicación en si de la Ley 87 de 1993 y de sus otros decretos.

Por su parte la ley 489 de 1998 sobre el Sistema de Desarrollo Administrativo que configura esencialmente el manejo del talento humano en las entidades públicas y su Decreto Reglamentario 2145 al definir el sistema de desarrollo administrativo determina que esta compuesto por un conjunto con dos elementos, de los cuales uno tiene componentes relacionados con metodologías de gestión que deben ser articuladas a las otras funciones gerenciales para la gestión de los recursos institucionales (humanos, físicos, financieros y técnicos), especificados en el otro elemento del conjunto, orientados a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional sobre la base de la formación y capacitación del talento humano. Por lo cual se establece los fundamentos para el desarrollo de la función gerencial de Dirección la cual es definida como la función administrativa que se refiere a la relación interpersonal del directivo con los colaboradores, independientemente del nivel de actuación desarrollándose a través de la comunicación, la motivación, el liderazgo, los sistemas de información, la gestión del conocimiento, la gestión del talento humano con base en habilidades y competencias. “la dirección constituye un proceso interpersonal que determina las relaciones entre los individuos. Esta relacionada con la actuación sobre las personas de la organización. Es orientar esfuerzos hacia un propósito común” (Chiavenato 2005). Complementa la base normativa de esta función gerencial la ley de gerencia pública, los artículos pertinentes de la ley 872 del Sistema de

Gestión de la Calidad que técnicamente requiere la definición de habilidades y competencias para la operatividad del Modelo de Operación por Procesos en el cual se fundamenta.

De manera muy general la normatividad esboza tímidamente la función Gerencial de Organización, que la encontramos inicialmente en la Ley 87 de 1993, al incluir como uno de sus elementos los procesos y procedimientos. Teóricamente la Función Gerencial de Organización determina la estructura, el modelo para la conformación e integración de los equipos de trabajo, los procesos y procedimientos, responsabilidades, delegación, funciones y división del trabajo. Elementos con los cuales contribuye para su fortalecimiento el modelo de gestión de la calidad cuya base es el Modelo de Operación por Procesos adoptado por el Gobierno Colombiano a través de la Ley 872 de 2003 la cual orienta hacia la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad con su correspondiente Decreto Reglamentario 4110 de 2004 mediante el cual se adopta la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP1000:2004, este modelo de gestión, genera grandes expectativas en las entidades para implementar los estándares de calidad internacionales, además es de más fácil aceptación por las administraciones de las diferentes entidades del Sector Público en teoría. Su implementación puede dificultarse por la presencia de diferentes factores críticos, tales como el nivel de conocimiento y apropiación de los conceptos administrativos de los directivos, el nivel de adecuación al marco jurídico de los conceptos

administrativos, el arraigo al modelo funcional, que dificultan el cambio cultural organizacional hacia el enfoque de procesos, la capacidad de liderazgo.

En el caso Colombiano, el Congreso de la República, como órgano legislativo ha expedido otras normas de manera independiente pero que son complementarias para la consolidación de la propuesta del modelo de gerencia pública, igualmente incorpora el Control Social como parte de la estrategia de la política estatal de lucha contra la corrupción, que también está incluido en la Ley 87 de 1993 en uno de sus elementos y en la Ley 715 de 2001. El Decreto 111 de 1996 que regula el Sistema Presupuestal y Financiero, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 que regula la Contratación Estatal, normatividad que es necesario articular porque la contratación es la forma que tiene la entidad pública de ejecutar el presupuesto de inversión, la Ley 734 de 2002 o código único disciplinario que establece la obligatoriedad del cumplimiento de estas normas y enfatiza en el artículo 34 como deber de todo servidor público “adoptar el Sistema de Control Interno en su sitio de trabajo”.

Establecida la necesidad desde el contexto jurídico que en las entidades públicas se debe aplicar un Modelo de Gerencia Pública, considerando de manera holística las diferentes teorías administrativas, y modelos de gestión adaptados para el desarrollo de la función de las entidades públicas en cuanto son prestadoras de servicios sociales y obras públicas, a diferencia de la empresa privada busca rentabilidad social y no rentabilidad financiera, la inversión la realiza

con fines sociales, tiene restricciones normativas para la distribución de los recursos públicos, la delimitación del mercado esta dado por las competencias legales, la selección de los puntos focales de su acción como estado esta determinado por las necesidades y expectativas de la comunidad en los limites territoriales para el cumplimiento de su función social, es responsable tanto por la omisión como por la extralimitación de funciones, entre otros elementos a considerar en la aplicación holística de los conceptos, teorías y modelos de gestión administrativos. Pero también se evidencia algunas particularidades similares, en la entidad pública así como una organización privada cumple con los parámetros establecidos en la teoría de sistemas como unidad de gestión: recibe insumos, los procesa y entrega resultado productos a la comunidad como usuaria y beneficiaria de la acción estatal. La importancia de la gestión radica en como desarrollo el proceso de transformación de los insumos que recibe y los productos que entrega a la comunidad para que estos tengan impactos o unos resultados que afecten de manera global el cambio en las condiciones iniciales con las cuales se inicia, resultados que tendrán un efecto multiplicador: entidad – Municipio – Departamento – Nación. El propósito de la entidad pública es maximizar el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad en la cual tiene influencia, es decir que la entidad pública debe alcanzar los mayores resultados con los recursos disponibles para entregar servicios sociales y obras públicas en términos de calidad y satisfacción de las necesidades y expectativas de la comunidad que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida.

Por ultimo, se enfatiza la necesidad del Modelo Integral de Gerencia Pública, porque las directrices para la aplicación de las leyes mencionadas y las políticas públicas respectivas son dirigidas para su implementación por las diferentes entidades rectoras del orden nacional de manera independiente de acuerdo con su competencia, y de la misma manera se replica en las entidades del nivel territorial. Las entidades rectoras del orden nacional en Colombia relacionadas principalmente con las normas expuestas en este libro son:

- Departamento Administrativo de la Función Pública. DAFP: “Entidad que, en coordinación con la Presidencia de la República, fija las políticas en materia de desarrollo administrativo, de modernización institucional, de gerencia del talento humano al servicio del Estado y del manejo del sistema general de información administrativa. Bajo su responsabilidad esta la implementación del Modelo Estándar de Control Interno y el Sistema de Gestión de la Calidad
- Departamento Nacional de Planeación. DNP. La función principal de esta dependencia esta enfocada a diseñar, hacer viable y controlar las políticas de desarrollo económico, social y ambiental del país, en coordinación con los ministerios y los entes territoriales.”⁹. Bajo su responsabilidad se implementa el Sistema nacional de Planeación. Complementariamente en el artículo 343 de la CP se determina que estará a cargo del diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la

⁹ El Estado y su organización. Departamento Nacional de Planeación. 2005

administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión.

- Comisión Nacional del Servicio Civil. CNSC, quien dentro de sus responsabilidades esta la orientación para la implementación del Sistema de Desarrollo Administrativo. es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Coordina la implementación del Sistema Financiero y Presupuestal
- Contaduría General de la Nación. Implementa la contabilidad pública
- Alta Consejería Presidencial que coordina la implementación en el nivel nacional del SIGOB. Sistema de Información de la Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno.
- Contraloría General de la Nación.
- Procuraduría General de la Nación

RESULTADOS

Análisis del contexto jurídico, los modelos de gestión y las teorías administrativas para su incorporación holística y ecléctica al Modelo Integral de Gerencia Publica por Resultados que contribuye a mejorar el desempeño institucional dada la aplicación interrelacionada y articulada de las funciones gerenciales, del enfoque sistémico, la Gestión del Talento Humano fundamentada en el desarrollo de las habilidades y competencias, la Administración Estratégica, la Gestión de la

Calidad, la Gerencia por Resultados y el Sistema de Medición basado en Mapas Estratégicos ajustado a la especificidad de las entidades del sector público.

CONCLUSIONES

El propósito de la entidad pública es maximizar el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad en la cual tiene influencia, es decir que la entidad pública debe alcanzar los mayores resultados con los recursos disponibles para entregar servicios sociales y obras públicas en términos de calidad y satisfacción de las necesidades y expectativas de la comunidad que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida.

La gerencia pública se basa en normas, para su aplicación en las entidades públicas es necesario vincularles los conceptos teóricos, lo cual requiere de las entidades rectoras trabajo y esfuerzo conjunto y único para lograr una gerencia pública integral

Con este enfoque se plantea un cambio en el contexto del ejercicio de la función pública que necesita ser abordado desde la consolidación de la cultura organizacional. Son las personas con su actitud que hacen posible la adopción e implementación de las mejores técnicas y prácticas de trabajo, por lo tanto se debe realizar un esfuerzo mayor en el desarrollo del talento humano tanto para generar la capacidad instalada que permitan la continuidad del MIGP como para sensibilizar y motivar hacia el cambio positivo continua y de manera permanente.

BIBLIOGRAFIA

Constitución Política de Colombia

Ley 489 de 1998 Sobre la organización y Funcionamiento de la Administración Pública

Ley 87 de 1993. Normas para el ejercicio del control interno en las entidades del Estado

Ley 80 de 1993. Ley 1150 de 2003 del Sistema de Información de la contratación Estatal.

Ley 872 de 2003. Sobre el Sistema de gestión de la calidad del Sector Público

Ley 909 de 2004. Normas que regulan el empleo público y gerencia pública.

Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero

Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

Ley 715 de 2001 Normas de la prestación de los servicios de educación y salud

Decreto 111 de 1995. Estatuto orgánico de presupuesto.

Ley 819 de 2003 Normas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal

Ley 617 de 2000. Fortalecer la descentralización, y para la racionalización del gasto

González Bermúdez, Silvia Elena (2005). Gerencia Pública. Gestión Estratégica del Sistema de Control Interno. Unilibre 2da Edición. 2005

Chiavenato, Idalberto. (2002) Administración en los Nuevos Tiempos. Editorial McGrawHill 2002.

Koontz, Harold y otro. (2004). Administración una perspectiva global. Editorial McGrawHill. 12 edición. 2004.

Ortega, Alfonso y otro (2004). Hacienda Pública. Ecoe Ediciones. 2004.

Jhon W, Newstrom (2007). Dirección Gestión para lograr Resultados. Editorial McGraw Hill. 9 edición. 2007.

Hitt. Ireland. Hoskisson. (2008) Administración Estratégica Competitividad y globalización. Thomson. Séptima Edición. 2008.