



El Nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), un cambio de paradigma para las administraciones públicas: análisis sobre la Ventanilla Única Empresarial (VUE) para el fortalecimiento del Gobierno Digital

Niger David Guerrero Lacera

Tesis presentada como requisito para optar por el
título de Magíster en Derecho Administrativo

Directora:

Diana Carolina Valencia Tello (Dra.)

Universidad del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C. - Colombia

2024

Contenido

Introducción	5
Capítulo 1. Paradigmas de la Administración Pública.....	10
1.1. Paradigmas de la Administración Pública.....	10
1.1.1. <i>Modelo Burocrático</i>	11
1.1.2. <i>Nueva Gerencia Pública: eficacia y eficiencia</i>	14
1.1.3. <i>Un paso hacia la Gobernanza</i>	18
1.2. Propuesta del Hibridismo	21
Capítulo 2. Modelo Integrado de Gestión Pública: una búsqueda de evolución.....	27
2.1. Modelo Integrado de Planeación y Gestión en Colombia: ¿hibridismo o sincretismo constitucional?.....	27
2.1.1. <i>Origen del control social en Colombia</i>	29
2.1.2. <i>Implementación del control interno en Colombia y su relación con el MIPG</i>	32
2.1.3. <i>Caracterización del Modelo Integral de Gestión Pública (MIGP)</i>	40
2.1.4. <i>Situación actual del MIPG: comentarios sobre el manual operativo</i>	47
2.1.5. <i>Los paradigmas administrativos y el MIPG</i>	49
Capítulo 3. Ventanilla Única Empresarial (VUE): una consecuencia de la aplicación de las políticas del MIPG	53
3.1. Administración electrónica.....	53
3.1.1. <i>Enfoque del Gobierno en Línea</i>	57
3.1.2. <i>Enfoque del Gobierno Digital</i>	62
3.2. Ventanilla Única Empresarial (VUE): más que una plataforma, una estrategia	66
Capítulo 4. De políticas de gobierno a políticas de Estado: una expresión de los paradigmas administrativos en Colombia.....	81
Conclusiones	91
Referencias Bibliográficas	94

Lista de Tablas

Tabla 1.	Factores característicos de la NGP	15
Tabla 2.	Componentes del modelo COSO	33
Tabla 3.	Dimensiones y políticas de gestión y desempeño institucional	43
Tabla 4.	Propósitos de la política de Gobierno Digital en el MIPG.....	66
Tabla 5.	Estructura de la plataforma web de la VUE.....	69

Abreviaturas

CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativa Nacional de Estadística
FURAG	Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de Naciones Unidas
NGP	Nueva Gerencia Pública
RUES	Registro Único Empresarial y Social
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUE	Ventanilla Única Empresarial
VUI	Ventanilla Única de Inversiones

Introducción

El estudio del Derecho Administrativo implica ahondar en la evolución histórica del Estado y el ejercicio del poder. A través del tiempo, las formas de gobernar han ido cambiando, pasando desde monarquías absolutistas a las repúblicas y los nuevos mandatos, incluso, supranacionales. Según la teoría clásica, el estudio del cambio de esa forma de ejercer el poder, y en particular, del Derecho Administrativo, comienza con el inicio del Estado de Derecho y la sujeción del poder público a normas superiores de actuación, por ejemplo, para ejercer control mediante el establecimiento de un marco normativo que rige su ejercicio como lo explica Parejo (2009).

No obstante, tanto la visión del Estado como del Derecho Administrativo en sí mismo, han tenido transformaciones y reformas continuas, experimentando cambios radicales (en aspectos tales como definición, organización, funciones, operación, roles, relaciones e interacciones con otros actores, entre otros), los cuales están influenciados por diferentes factores teórico-conceptuales y prácticos que se derivan en una discusión sobre cómo las Administraciones Públicas se han tenido que adaptar y flexibilizar frente a los desafíos y tendencias de la sociedad contemporánea (Campanelli, 2019).

Lo anterior, debido a que la administración pública tradicional ha sido “(...) más rica en información que en habilidades y herramientas para entretar problemas concretos” (Cabrero Mendoza 1998. Apud. Valencia-Tello, 2022), lo que ha dificultado en la practica el logro de metas y objetivos públicos a lo largo de las décadas, causando en todos los países, la necesidad de reformar el Estado, y así, conseguir una mayor efectividad de las políticas públicas.

Sin embargo, muchas de las reformas realizadas desde la década de los noventa del siglo pasado, como la Nueva Gerencia Pública, auspiciadas por organismos internacionales, se han basado más en experiencias y prácticas provenientes de otros contextos que difícilmente pueden

ser del todo replicadas en países como Colombia (Valencia-Tello, 2022). Por ello, surge la propuesta del hibridismo mediante la que se evidencian estas dificultades, así como la falta de coherencia de muchas reformas en el Estado que promueven cambios sin un discurso filosófico o sin un bagaje conceptual sistematizado

Bajo este panorama, resulta pertinente y necesario conocer con mayor profundidad los cambios de paradigma que ha tenido la Administración Pública en Colombia, y las implicaciones que ello ha conllevado en las acciones estatales, además de los desafíos que se deben enfrentar especialmente en un contexto como el actual donde el uso de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana exigen una modernización de las entidades hacia un mundo digital ofreciendo información y servicios a los usuarios de forma permanente, continua y sin tantas restricciones espacio-temporales.

Ahora bien, en el contexto colombiano, desde el 2012, aparece el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como una estrategia que permite articular, organizar y alinear 19 políticas públicas dirigidas por 11 entidades del gobierno nacional, cuya finalidad es el mejoramiento de la gestión pública y una adecuada prestación de servicios a la ciudadanía a partir de un enfoque holístico, transparente, innovador y sostenible. Particularmente, se destaca que una de las políticas incluidas en el MIPG es la de **Gobierno Digital** siendo una herramienta clave para soportar la modernización estatal con ayuda de las Tecnologías para la Información y la Comunicación TIC.

De manera complementaria, está el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) que está orientado, como su nombre lo sugiere, a brindar directrices y lineamientos para el fortalecimiento del control interno en las administraciones públicas. Así, se diferencia del MIPG porque realiza mayor énfasis en los procesos de supervisión y evaluación a nivel interno de cada entidad, mientras que el MIPG en si mismo, se enfoca en la procesos de planeación, gestión y evaluación de la entidad

(utilizando también MECI) frente a las funciones y actividades que deben desempeñar las administraciones públicas conforme políticas previamente establecidas desde la nación. Independientemente de su enfoque u orientación, es posible prever que la política de Gobierno Digital, debido a su naturaleza, sirve como eje transversal para la modernización de las administraciones públicas, la transformación digital y el cumplimiento de los objetivos que persiguen tanto MIPG como MECI para el fortalecimiento institucional y el cumplimiento misional de las entidades públicas en todo el país.

En este orden de ideas, la presente tesis se enfocará en la política de Gobierno Digital, establecida desde el gobierno nacional para todas las entidades del Estado, la cual pretende una transformación de las administraciones públicas hacia el mundo digital, impactando tanto la gestión de las entidades, como las interacciones y las relaciones que se establecen con la ciudadanía y otros actores relevantes para el cumplimiento misional de las entidades. La promoción de la adopción e incorporación de las TIC se fundamenta en la búsqueda de un mejoramiento en la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad a la información y a los servicios gubernamentales que cada entidad presta, y no menos importante, a la democratización de las administraciones para garantizar la participación, la toma de decisiones conjunta y el control social.

La implementación de la política del Gobierno Digital ha tenido diversos impactos y desarrollados en las entidades del país, donde evidentemente las entidades del gobierno nacional han contado con mayores recursos tecnológicos y de talento humano para lograr efectivas transformaciones en la gestión pública y la atención a la ciudadanía. Por ello, para analizar de una forma más concreta los avances y desafíos del gobierno digital en Colombia, fue seleccionada la Ventanilla Única Empresarial (VUE), una plataforma digital que se ha desarrollado e implementado desde el gobierno nacional, con especial apoyo del sector comercio industria y turismo, para simplificar los trámites y procesos que involucran la creación, operación y cierre de

empresas en el país de manera centralizada y en línea, lo cual brinda múltiples facilidades y ventajas para los usuarios y los funcionarios, además de propender por la optimización de recursos y la reducción de barreras burocráticas. En ese sentido, la presente tesis busca analizar el proceso de modernización de las administraciones públicas, conforme las políticas de transformación digital, evaluando el caso particular de la plataforma del VUE en el marco de las políticas del gobierno digital planteadas por MIPG.

A la luz de este trabajo, se ha identificado que en Colombia no existe una inclinación especial por ningún paradigma administrativo, por el contrario, se sugiere la existencia de un sincretismo “involuntario” que toma elementos característicos de los modelos burocrático, Nueva Gerencia Pública (NGP) y la Gobernanza, para orientar el funcionamiento y la organización de las administraciones públicas en el país. Desde esta perspectiva, los modelos MIPG y MECI reflejan la coexistencia de diferentes paradigmas y su expresión en diferentes instrumentos, políticas y herramientas a través de los principios heredados y adoptados de cada uno para enfrentar los desafíos actuales.

Metodológicamente, este trabajo es esencialmente de corte teórico, tiene un enfoque cualitativo y constituye una investigación documental, para lo cual se consultaron fuentes de información secundarias tales como libros, artículos científicos y documentos de entidades oficiales, entre otros. A su vez que se consultaron fuentes documentales como normas aplicables del ordenamiento jurídico colombiano. Asimismo, el estudio del caso de la Ventanilla Única Empresarial (VUE) analiza de forma más práctica los principios y enfoques administrativos que rigen la administración pública en el país, el proyecto de modernización y las políticas de transformación digital en el marco del sincretismo paradigmático que se sugiere.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo comprende el desarrollo de cuatro (4) capítulos siguiendo un esquema deductivo: en primer lugar, se describen los aspectos más relevantes de cada

uno de los paradigmas administrativos clásicos, es decir, la burocracia, la Nueva Gerencia Pública y la Gobernanza, e igualmente, se revisa la propuesta del hibridismo con relación a la gestión pública en Colombia. En segundo lugar, se analiza el Modelo Integral de Planeación y Gestión (MIPG), buscando caracterizarlo y dejar en evidencia los cambios que ha tenido en los últimos años, además de realizar una aproximación al control social, su implementación en el país y su relación con el MIPG con el fin de identificar los rasgos que se han heredado de los paradigmas administrativos previamente mencionados. Tercero, se realiza una aproximación a la modernización de la Administración Pública haciendo énfasis en el eje tecnológico a propósito de la e-administración y la transformación digital, razón por la cual, se expone como caso de estudio la Ventanilla Única Empresarial (VUE) como estrategia que articula y materializa tanto el MIPG como los rasgos heredados de los paradigmas administrativos. Por último, en el cuarto capítulo se genera una discusión crítica y reflexiva sobre cómo las políticas de gobierno pasan a ser política de Estado constituyendo una expresión de los paradigmas administrativos imperantes en Colombia a partir de los análisis que se realizaron en capítulos anteriores sobre la modernización de las administraciones públicas, el MIPG y la VUE.

Dicho de otro modo, la tesis en su conjunto analiza el impacto transformador del MIPG y su enfoque en el fortalecimiento del Gobierno Digital, con especial énfasis en la VUE como una estrategia para mejorar el entorno de negocios y promover el desarrollo económico sostenible, así como sus retos y dificultades. Luego, desde una perspectiva jurídica y académica, se examinan los fundamentos normativos, los desafíos y las implicaciones de esta iniciativa en el marco de la modernización del Estado colombiano, permitiendo hacer un diagnóstico, a través de un ejemplo, de la efectividad de la implementación de las grandes políticas públicas de modernización y digitalización del Estado.

Capítulo 1. Paradigmas de la Administración Pública

En el marco conceptual de lo administrativo, un paradigma se puede concebir como un sistema de creencias, valores, premisas y normas, además de estructuras organizativas, técnicas y métodos que orientan la actuación profesional, las prácticas y las formas que se adoptan en consenso para comprender la realidad, abordar los problemas que surgen en ella y darles la atención debida mientras se buscan soluciones que sean pertinentes de acuerdo con el contexto (González, 2005). En tal sentido, el paradigma representa el delineamiento de las instituciones, bien sea a través de patrones científicos, culturales, tecnológicos, políticos, sociales, académicos y/o legales, que deben estar consustanciados con concepciones del Estado y la función de la Administración Pública, siendo conducente a repensar los objetivos e institutos de la Norma Fundamental del Estado.

Así, emerge un ámbito paradigmático, susceptible de ser considerado, a los fines de su análisis e interpretación, como una Administración de fines públicos que actúa, ya sea, de manera conjunta o independiente, de la característica normal de las Administraciones involucradas. Es imperante focalizar las concepciones de paradigmas administrativos, lo que indefectiblemente plantea la revisión de dificultades desde el Derecho Administrativo.

1.1. Paradigmas de la Administración Pública

Los paradigmas de la Administración Pública están representados por los modelos Burocrático, la Nueva Gerencia Pública (NGP) y la Gobernanza, los cuales se analizan de manera breve en los párrafos siguientes. El análisis se desarrolla con base a los aspectos diferenciadores explicitados por Restrepo et al. (2010), y se fundamenta en el Derecho Administrativo y sus instituciones. Asimismo, se parte de lo expuesto por Rodríguez-Arana (2009), quien explica que dichos modelos son el producto de la relación estrecha con la realidad social, y según sus

características, responden a las necesidades del momento histórico en las que emergieron.

1.1.1. Modelo Burocrático

El primer paradigma responde al Modelo Burocrático propuesto por el investigador clásico Weber (1983) (citado por Martínez, 2016), el cual presenta cinco características específicas, a saber:

1. La burocracia se rige por el *principio de las atribuciones oficiales fijas* en donde las actividades burocráticas se distribuyen de acuerdo con leyes y reglas fijas para el cumplimiento de los deberes y derechos de los cargos, además de requerir que las personas estén debidamente preparadas para asumir las tareas que se le asignan.
2. También se sustenta en el *principio de la jerarquía funcional y la tramitación* en donde existen funcionarios superiores dirigiendo a funcionarios menores, y además, se establece la posibilidad de apelar una decisión de una instancia inferior a una superior.
3. Se basa en conjunto de documentos, borradores, minutas y empleados que forman un “negociado” denominado y conocido como “despacho”.
4. Existe una mayor exigencia en la formación profesional de los funcionarios de la administración pública quienes deben caracterizarse por tener el máximo rendimiento posible.
5. La actividad burocrática puede aprenderse al estar basada en normas que son de fácil aprendizaje.

Sin embargo, tal como lo refiere Restrepo (2010) citado por Martínez (2016), el modelo burocrático no solo mostró, o más bien, su aplicación en la práctica, importantes fallos, sino también una carencia de adaptabilidad frente a los momentos socioeconómicos donde se exigía la

conjunción de los principios de legalidad con los de eficacia y eficiencia en las administraciones.

Al respecto, Valencia-Tello (2018) señala que la burocracia en Latinoamérica nunca cumplió con los principios mínimos que Weber describió para los Estados modernos, permitiendo que la praxis se rigiera por el clientelismo, la falta de control sobre los funcionarios públicos y la falta de transparencia en sus acciones y decisiones. Este tipo de afirmaciones, ciertamente, exponen la rigidez del sistema burocrático y los problemas de implementación que conllevaron a considerar un cambio de paradigma que, desde el estudio del Derecho Administrativo, se ha visto afectado por un proceso de desestructuración motivada por la globalización mundial, la pérdida de poder del Estado en la sociedad y su descentralización funcional y territorial (Allí-Aranguren, 2004).

Ahora, desde una perspectiva histórica, el cambio de paradigma sucedió con el paso del Estado Moderno al Estado Posmoderno a través de lo cual hubo un devenir de eventos legales: el primero, relacionado con la sistematización de las soluciones particulares y su coordinación en un todo organizado a favor de la coherencia y el rigor del orden jurídico para crear una sociedad organizada por reglas racionales; y el segundo, la conversión de éste en un instrumento flexible de regulación para gobernar sociedades complejas a favor de un gobierno más abierto y participativo (Allí-Aranguren, 2004).

El prenombrado teórico, refiere que en el Estado Posmoderno es posible encontrar varios factores de análisis que permiten describir el cambio del modelo burocrático hacia la fundamentación de la Nueva Gerencia Pública (NGP), siendo éstos:

- El pluralismo de las fuentes del derecho

Este factor se fundamenta en el teórico clásico Duguit (1913), afirmó que “el Estado no es ni la primera fuente del Derecho ni su único órgano de formación”. Con la globalización, “coexisten órdenes jurídicos supraestatales, estatales e infraestatales dotados de autonomía” que generan una cohesión significativa entre los administrados por la sensación de vinculatoriedad que

reconocen de las figuras normativas emanadas de dichos órdenes.

- La inexistencia de un poder normativo intrínseco

El valor de las normas no lo otorga la autoridad que lo expide, sino la aceptación que se forja en los administrados. Por ello, Allí-Aranguren (2004) refrenda que proviene del consenso que trae la participación en la elaboración de las normas por parte de los mismos ciudadanos.

- La supranacionalidad de las relaciones que antes eran nacionales

Se plantea la necesidad de que “hay un derecho compuesto por ciertos principios y normas que son aplicables a procesos de naturaleza administrativa que involucran estructuras jurídico-políticas que exceden a las puramente intraestatales” (López, 2018, p. 270, citando a Kingsbury & Donaldson, 2015).

A partir de lo anterior, se genera una aproximación hacia un “Derecho Administrativo Global”, que define Campanelli (2019) aludiendo a Darnaculleta (2016), al destacar una interconexión de los ordenamientos nacionales y supranacionales, pues “parecen desmentir, definitivamente, el carácter exclusivamente interno (o intraestatal) del derecho administrativo y dejan entrever un mosaico de relaciones internacionales, mucho más complejo de lo que acierta a describir el derecho público internacional clásico” (p. 16).

En consecuencia, con el cambio de paradigma se dejó en evidencia, a su vez, el cambio de rol del Estado, el cual se vuelve garante de condiciones mínimas para la convivencia ciudadana, la realización de derechos y las libertades individuales (el Estado Social). Asimismo, se considera una logro que el Estado pudiese cumplir con esa estructura, con eficacia y eficiencia mientras se acogía en simultáneo al principio de legalidad que, según Restrepo (2011), fue el reto para la administración pública, lo que derivó necesariamente en un nuevo paradigma.

En conclusión, la evolución del modelo burocrático, refleja una necesidad de la Administración de adaptarse a los contextos contemporáneos. Así, se construye un escenario donde se insta a la administración pública a ser más flexible, eficiente y adaptable a las demandas de una sociedad en constante cambio. Como se observará en el curso de este documento, este proceso de transformación se erige relevante para comprender los desafíos que atravesaría y atraviesa la gestión pública y la necesidad entre la legalidad y la eficacia administrativa.

1.1.2. Nueva Gerencia Pública: eficacia y eficiencia

La Nueva Gerencia Pública (NGP) surgió como el paradigma resultante de las transformaciones históricas previamente expuestas, y aunque el término de la NGP, carece de una definición estandarizada, tal vez el concepto más acertado ha sido expuesto por Dawson y Dargie, quienes la definen como aquella forma de administración pública que persigue la optimización de las funciones y rendimientos del sector público mediante la incorporación de técnicas de gestión privada (citados por Quintanilla, 2017).

En ese sentido, y según el estudio de revisión de Raghavan (2004), la NGP se sustenta en la adopción de prácticas de gestión propias del sector privado en el ámbito público haciendo énfasis en la eficiencia; la gestión de un movimiento que se aparta de los controles normativos y procedimentales, enfocándose más en objetivos de medición y desempeño; la preferencia por la propiedad privada, la rendición de cuentas de las decisiones públicas y la contratación privada de servicios públicos; y el control de la gestión mediante mecanismos de reporte y monitoreo mejorados. En la Tabla 1, se relacionan ocho (8) factores distintivos que Pollit, citado por Quintanilla (2017), le atribuyó al paradigma de la NGP.

Tabla 1. Factores característicos de la NGP

No.	Factor característico
1	Cambio en el enfoque del sistema de gestión implementando prácticas de lo privado en lo público
2	Integración de indicadores de rendimiento para medir el desempeño
3	Creación de unidades administrativas más especializadas
4	Transición del Estado de ser proveedor directo de servicios a contratarlos externamente
5	Ampliación de los mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos
6	Énfasis en la calidad del servicio y la orientación al consumidor
7	Ampliación de las fronteras y la colaboración entre el sector público, el sector privado y el sector voluntario
8	Cambio de prioridades del Estado mediante sus actuaciones hacia una orientación centrada en los resultados

Fuente: Tomado de Quintanilla (2017).

En su momento, Martínez-Vilchis (2015) en su artículo “*El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte*” desarrolló una síntesis del estado de la discusión respecto de las características y la categorización de la NGP en las discusiones de finales de los 90s e inicios del nuevo siglo. De su trabajo, se destaca el análisis de la posición estratégica que el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) asumió respecto del NGP recalando la necesidad de “promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano” y describiendo como elementos claves el mejoramiento de la capacidad de gestión del Estado, el aumento la gobernabilidad democrática, la flexibilización de los esquemas jerárquicos y la proposición de una nueva burocracia en el marco de la eficiencia y la eficacia.

Así pues, el CLAD promocionó y defendió el modelo de una reforma de NGP que

consideraba democrática y progresista basándose en los siguientes argumentos: (i) la reforma subordinaba la eficiencia al criterio democrático; (ii) se proponía una nueva burocracia y no el fin de la burocracia; (iii) suponía que la cooperación entre personas es posible y efectiva; (iv) presuponía la función del Estado de crear condiciones para el pleno empleo e invertir masivamente en educación; (v) ampliaba el espacio público al crear el concepto de lo público no estatal; (vi) afirmaba la obligación social del Estado y, (vii) afirmaba que la oferta de servicios públicos por entidades particulares con funciones estatales podía ser mejor que la oferta estatal (Martínez-Vilchis, 2015).

No obstante, tal y como manifiesta Restrepo (2011), la implementación de la NGP no fue compartida por todo el mundo, por cuanto algunos países europeos con tradición estatista rechazaron la comercialización como solución a problemas del servicio público. De hecho, autores como Harrow (2002) plantearon serias críticas al modelo señalando que:

- La NGP no fue creada para atender preocupaciones de equidad o justicia social.
- Aunque la NGP no se creó excluyendo temas de equidad, su práctica creó un catálogo de inequidades.
- La ideología y la práctica de la NGP son muy incisivas con su orientación mercantil y a las prácticas del sector privado, creando una sensación de que el Estado no puede proveer justicia social.
- No se puede esperar que la NGP incorpore valores de equidad y justicia al no ser finalidades que persigue.

De manera similar, Restrepo et al. (2010) estuvieron de acuerdo con la idea de que la NGP ha privilegiado más la rentabilidad y la eficiencia sobre la responsabilidad y la moralidad, y por lo tanto, siguiendo los criterios de justicia social, la actuación de las administraciones bajo este

paradigma ha producido efectos destructivos en las condiciones de vida de los más pobres.

Aguilar, citado por Restrepo et al. (2010), consideró varios factores que daban explicación al fracaso de la implementación de la NGP destacando asuntos como el colapso fiscal del modelo del Estado social, la percepción social negativa de la administración pública, los servicios de baja calidad, las regulaciones y trámites que frenan la iniciativa privada, la liberalización de los mercados que no resuelve los problemas de crecimiento económico, y la diferenciación funcional de la sociedad como un sistema conformado por subsistemas altamente diferenciados y autorreferidos que interactúan siguiendo propios códigos de acción, entre otros.

Por otra parte, autores como Rhodes (1996), uno de los fallos de la NGP se remite al hecho de que adopta un enfoque en extremo intraorganizacional, dejando de lado el estudio de los enlaces interorganizacionales y la negociación de objetivos compartidos donde no hay control jerárquico. De esta forma, se desconocen las diversas relaciones y compromisos de interés que se dan gracias a la globalización y facilidad de circulación de personas y capitales.

De esta forma, la Nueva Gerencia Pública buscó modernizar la administración estatal mediante prácticas del sector privado. Sin embargo, sus limitaciones en temas de equidad social y su excesivo enfoque interno evidenciaron la necesidad de evolucionar hacia la Gobernanza, un modelo que buscó ajustarse a las relaciones entre actores sociales, económicos y políticos en un mundo globalizado, caracterizado por los constantes cambios y transformaciones que trajo el paso a la sociedad moderna.

Ahora bien, es importante concluir que la implementación de este paradigma enfrentó serias dificultades, situación recurrente que se ha reflejado en la aplicación de los diferentes paradigmas, desde la burocracia e incluso observando el modelo que será analizado posteriormente. Esto refleja la complejidad de adaptar modelos de gestión pública a contextos concretos donde intervienen factores como las capacidades institucionales, las realidades socioeconómicas locales y los

recursos disponibles para su implementación y la necesidad de un debate teórico significativo sobre aquellos traslados.

1.1.3. Un paso hacia la Gobernanza

Ante la focalización de falencias teóricas identificadas en los modelos paradigmáticos Burocráticos y de la Nueva Gerencia Pública, sumadas a la mala aplicación práctica y los impactos de la globalización, la teoría de la Gobernanza aflora como una respuesta para enfrentar situaciones adversas y solventar las críticas que limitan la acción pública del Estado.

De este modo, la creación y la discusión del citado paradigma administrativo denominado Gobernanza, según Damgaard et al. (1989), surge por el declive de las capacidades del Estado y, en particular, de sus recursos financieros durante la década de los ochenta; este escenario de crisis financiera generó dos efectos inmediatos en el papel del Estado, primero, el incremento automático del precio del gasto público por la inflación, y luego, la caída de los ingresos estatales, pues los Estados estaban llegando a la máxima capacidad de nivel tributario de sus ciudadanos (citados por Peters y Pierre, 2005).

A la luz de lo antes expuesto, la crisis económica obligó al Estado a actuar a través de redes y otras formas de acción público-privadas, así como a tomar un rol de coordinación para ejecutar labores de interés general tratando de efectuar el mínimo gasto en el presupuesto público (Peters y Pierre, 2005), a razón de lo cual, era necesario el surgimiento de un nuevo paradigma de administración que permitiera articular las diferentes redes de las que hace parte el Estado, y con ello, repensar su papel dentro de la administración.

De acuerdo con lo anterior, Ferrero (2010) señala que la gobernanza representa un nuevo modelo de dirección y gestión que trasciende la acción unilateral del gobierno, para dar paso a la coordinación entre diversos actores sociales, políticos y administrativos. Por su parte, el Banco

Mundial (1997) proporciona una definición base al conceptualizar la gobernanza como "el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales", destacando tres áreas fundamentales: los métodos de elección y control de gobernantes, la capacidad administrativa del gobierno, y el respeto a los ciudadanos. Profundizando esta conceptualización, Aguilar (2007) la concibe como "el proceso de dirección de la sociedad mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos de la vida asociada".

Bajo este contexto, a pesar de la gran variedad de definiciones sobre el paradigma de la Gobernanza incluidas las ofrecidas anterioremente, Wittingham (2010) parece compartir la que intenta reunir la mayoría de aspectos que componen las anterioresreúne los aspectos:

“Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad” (p. 222).

Siguiendo con esta línea conceptual, Restrepo et al. (2010) añaden que el papel del gobierno en este nuevo paradigma es el de agente de dirección, sin dejar de lado la necesidad de involucrar los recursos de los mercados y las redes sociales (entendidas como un tejido de conexiones entre sus actores); por tanto, este proceso se construye de manera institucional y técnica a partir de la interlocución de grupos sociales.

Dentro de esta perspectiva, Portal (2016) habla de un modelo de Gobernanza desde dos

enfoques distintos. Por una parte, está el enfoque descriptivo que facilita al aparato gubernamental seguir un marco legal que genera resultados, entrega servicios de calidad y cumple con las expectativas ciudadanas; esto se traduce en instituciones transparentes. Luego, el enfoque prescriptivo que comporta un parámetro sobre las fortalezas de las instituciones de gobierno, se puede hablar inclusive de “buena gobernanza”, definición que han adoptado organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras, para describir estrategias y prácticas de aplicación global para crear mejores entornos organizacionales.

Sin embargo, como todo modelo, la Gobernanza no puede ser universal, ni responder a una única definición, puesto que debe responder a las necesidades de cada sistema administrativo que implemente sus postulados. Por ello, el debate sobre la gobernanza en América Latina ha sido muy diferente al europeo. Para Cristina Zurbriggen (2011), la discusión académica sobre gobernanza en la región latinoamericana ha sido limitada, siendo principalmente las organizaciones internacionales de cooperación quienes han introducido este concepto. Instituciones como el Banco Mundial (BM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (PNUD) han jugado un rol fundamental en la conceptualización y posterior implementación de los principios de buena gobernanza, con el propósito de optimizar la eficacia de la asistencia internacional en las naciones en vías de desarrollo. Este contexto resulta ineludible para comprender las falencias que ha podido tener la implementación de un nuevo paradigma como el mencionado en Latinoamérica seguido de su poca discusión teórica en la región, situación que se refleja, como se verá más adelante, en iniciativas administrativas concretas como el MIPG y la Ventanilla Única Empresarial en Colombia.

Por ejemplo, la citada Zurbriggen (2011) describe que el legado histórico es importante para comprender los formatos de gobernanza que se desarrollan en América Latina, por cuanto el

tipo de Estado consolidado en el siglo XX fue uno basado en un sistema de rendición de cuentas, más bien vertical y no horizontal, lo que generó una cultura de patronazgos políticos, y que, terminó reproduciéndose en todos los formatos de administración en Latinoamérica, incluyendo los de gobernanza.

La crítica de Zurbriggen (2011) es clara: cualquier análisis institucional debe ser político. Del mismo modo, refiere que la limitación de la gobernanza reside en centrar su enfoque en ser administrativista y tecnocrático pues presenta una visión muy limitada de las instituciones. Así, el estudio contemporáneo de la gobernanza en América Latina tiene la “creencia ingenua” de que las estrategias y recomendaciones de la gobernanza “serían replicadas o se construirían en cualquier lugar, espacio y tiempo, e independientemente de las culturas predominantes y la distribución del poder” dedicando “poca atención a los procesos políticos, a los patrones culturales y a los diferentes tipos de coaliciones de intereses que promueven o resisten el cambio” (p. 58).

En el ámbito del modelo de la Gobernanza, es clara la importación de técnicas sin tener en cuenta el contexto para las cuales fueron desarrolladas y donde se van a desplegar, por lo que no siempre será la opción más adecuada como los múltiples ejemplos en América Latina, tal como lo han referido Zurbriggen (2011) y Evans (2003) de manera semejante al formular la propuesta del hibridismo.

1.2. Propuesta del Hibridismo

Para efectos de la presente producción investigativa, es importante rescatar una propuesta interesante, el Hibridismo, emitida por Evans (2003) del CLAD, la cual responde a la necesidad de atender las necesidades y falencias de aplicación de los modelos previamente descritos. Concretamente, ésta facilita la asignación de los recursos y proporciona la disciplina fiscal a fin de garantizar que los fines de la administración sean consistentes con los medios que tiene disponibles.

Por ende, lo esencial es facilitar la participación democrática que coadyuve en el aseguramiento de los fines administrativos que reflejen las necesidades y demandas de los ciudadanos desde el desenvolvimiento efectivo de las instituciones públicas.

Dicho de otra manera, la propuesta de un modelo híbrido connota el equilibrio de las diversas acciones administrativas comprendiendo las normas profesionales, las carreras administrativas previsible y bien remuneradas, las estructuras organizativas coordinadas, y las señales del mercado que informan de los costos y beneficios de las actividades públicas.

Bajo el criterio de Evans (2003), las tendencias a nivel de fundamentos básicos en Latinoamérica y en África no muestran señales de mejoramiento, y la capacidad de los Estados para proporcionar servicios públicos y bienes colectivos al ciudadano es prácticamente nula. En correspondencia con esta fuente teórica, el Hibridismo se compone de cuatro (4) postulados principales, siendo éstos:

Primer postulado: La efectividad de las instituciones públicas, es decir, que cumplan con su cometido social de generar desarrollo con eficiencia y efectividad, depende, para el hibridismo, del equilibrio de tres modalidades diferentes (a veces vistas como contradictorias), que Evans (2003) denominó como el “modelo trípode”:

(a.) *La capacidad burocrática:* subestimada, pero que, con inversiones relativamente modestas, demuestra Evans (2003; 2007), puede dar lugares a resultados satisfactorios en torno al desarrollo de las sociedades que lo aplican. Todo esto, sosteniendo una burocracia construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, la sujeción a normas, carreras predecibles y bien remuneradas y estructuras organizativas claras y coordinadas.

(b.) *Las señales del mercado:* necesarias, pues explican la relación costo/beneficio de las actividades públicas y proporcionan “disciplina fiscal” que asegura que los

finés de la administración sean consistentes con los medios que tiene disponibles (Evans, 2007).

(c.) *La participación democrática “desde la base”*: el modelo implica necesariamente involucrar a los ciudadanos desde el nivel más básico para garantizar que las metas y objetivos de la administración pública reflejen las necesidades y deseos reales de las personas comunes. Además, con dicha participación, se procuran procesos administrativos sean transparentes y responsables (Evans, 2007).

Segundo postulado: La reforma del Estado se focalizó en darle poder a las señales del mercado por encima de la capacidad burocrática y eso rompió el equilibrio de las tres modalidades que implica el “hibridismo”. Incluso en el suministro de servicios básicos, el Estado fue presionado a actuar con criterios de mercado cuando no era necesario (Evans, 2003).

Tercer postulado: El efecto de las políticas mercantiles agresivas se magnificó en muchos países por factores estructurales a nivel global, como, por ejemplo, la relevancia en aumento que tienen los mercados financieros internacionales en los asuntos locales, lo que derivó en que las administraciones que intentasen tomar medidas enfatizadas en cualquier otro factor diferente a la “confianza del mercado” fueran castigadas por el mismo. Evans denominó este fenómeno como “monocultivo institucional”.

Cuarto postulado: Con el fin de asegurar el rendimiento de las entidades estatales, reducir la corrupción y mejorar bienes colectivos, es necesario recuperar ese equilibrio.

Todas las consideraciones de Evans (2003), parten de la base de que la capacidad burocrática de los Estados está siendo altamente subestimada, pues, la mayoría de las consecuencias perversas que se le atribuyen a las organizaciones burocráticas, generalmente llegan

por la ausencia de una verdadera burocracia y verdaderas normas para ese efecto, como también lo menciona Valencia-Tello (2005).

En suma, cabe agregar que con base a un estudio realizado por Evans y Rauch (2007), y reafirmado teóricamente a través de investigaciones de Evans (2003), ambos teóricos se apoyan en parte en la teoría de la burocracia formulada por Weber, tratada como una estructura organizacional que se caracteriza por muchas reglas y procesos estandarizados, considerando que este fundamento al aplicarse en países en vías de desarrollo, los resultados potenciales de las inversiones que se realicen para mejorar la capacidad burocrática son muy grandes, por lo que para ellos, es importante recurrir el hibridismo.

A manera de valorar teóricamente lo antes descrito, Evans (2003) lo ilustra a través del siguiente ejemplo: en el Nordeste de Brasil se instituyó un programa de salud pública en donde se contrató a más de siete mil agentes de salud especializados, pagados con el salario mínimo, pero, se les dio prioridad a los aspectos intangibles de encontrarse en la construcción de un servicio público efectivo. Esto generó un sentido de compromiso en los funcionarios que lograron altos niveles de rendimiento.

En consecuencia, el hibridismo convoca al reconocimiento de las realidades y, a empoderarse como un método de crecimiento de la función pública, por cuanto la labor burocrática en países en vía de desarrollo suele ser importante y, sin perder de vista criterios de mercado, puede llegar a una satisfacción de intereses de gran resultado, siendo conducente a pensar en un modelo integrado de planeación y gestión aplicable a la administración pública.

Localmente, Restrepo (2011) reconoce que las reformas impulsadas desde 1991 en Colombia han buscado aumentar la eficacia y eficiencia del Estado, disminuyendo su papel ejecutor y orientándolo hacia la intermediación entre el mercado y la sociedad. No obstante, estos procesos de reforma no han logrado superar algunos retos como la falta de credibilidad y legitimidad del

sector público, la brecha entre prácticas tradicionales y complejidad de problemas, y la carencia de espacios de comunicación e intercambio. En esta línea, el autor reconoce que la Administración Pública en Colombia enfrenta desafíos tales como la instauración de un servicio público meritocrático, la recuperación de los roles redistributivos del Estado y el desarrollo de formas innovadoras de control ciudadano sobre ésta misma.

Ahora bien, un punto que merece atención en el trabajo de Restrepo (2011), se remite a que gracias a los avances de la Constitución del 1991, en Colombia se puede encontrar trazos de un concepto similar a la propuesta del hibridismo, lo cual, el autor denomina “sincretismo constitucional”. Según se explica, “en la Constitución de 1991, no es identificable una opción normativa explícita por un determinado modelo de administración pública” pero que en ella misma se observan características de los tres paradigmas antes descritos: la organización del Estado y del régimen económico pertenecientes al modelo weberiano, la existencia de desarrollo legal de los principales elementos del modelo gerencial que se pretenden armonizar con la sujeción de los servidores públicos a la ética pública y, la participación ciudadana en el ejercicio y la vigilancia de la función administrativa propias de la gobernanza. De esta forma, mientras que Evans propone un modelo teórico que busca equilibrar intencionalmente diferentes elementos de los paradigmas administrativos, el sincretismo constitucional colombiano se manifiesta como una representación no planificada pero funcional de los tres paradigmas: la organización estatal (modelo weberiano), el desarrollo de elementos gerenciales (NGP) y la participación ciudadana (gobernanza). Así, el sincretismo constitucional puede entenderse como una manifestación práctica y espontánea de los principios que el hibridismo propone como modelo teórico.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente plantear la cuestión de si se han logrado establecer líneas de trabajo concretas para acercar el modelo estatal de administración a los objetivos establecidos en la Constitución, así como a través de los procesos de reforma y

actualización. Adicionalmente, es relevante analizar la herencia de este “sincretismo constitucional” o “hibridismo” en aquellos procesos ya mencionados de mejoramiento de la administración pública. Por lo tanto, resulta crucial examinar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual se ha convertido en una hoja de ruta importante para enfrentar los retos antes mencionados.

Capítulo 2. Modelo Integrado de Gestión Pública: una búsqueda de evolución

2.1. Modelo Integrado de Planeación y Gestión en Colombia: ¿hibridismo o sincretismo constitucional?

El análisis de los paradigmas de Administración Pública se decanta directamente con el estudio del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) que se establece en Colombia, ya que permite explicar las soluciones a las que quiere llegar con este nuevo modelo creado en el año 2015 en articulación con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), una herramienta que tiene como fin servir de control para que las entidades del Estado logren cumplir con sus objetivos institucionales dentro del marco legal vigente y aplicable.

En primera instancia, se cita la definición que se ofrece para el MIPG de acuerdo con el Decreto 1083 de 2015, según el cual, se trata de *“un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades públicas con el fin de generar resultados que atiendan a los planes de desarrollo y que resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en el servicio”* (Art. 2.2.22.3.2). La adopción de la versión más actualizada, contribuye no solo con el funcionamiento del Sistema de Gestión que rige las administraciones públicas, sino también su articulación con el Sistema de Control Interno (Art. 2.2.22.3.1).

De lo anterior, el MIPG se establece claramente como marco de referencia de la Administración que sustenta el sistema integral de la función pública y del control interno, el cual, debe ser consistente con los esfuerzos y acciones de éstas mismas, con el fin de lograr el cumplimiento de los mandatos dispuestos en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de Colombia 1991, así:

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

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, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas” (subrayado fuera de texto). (Art. 269).

Como se evidencia, a nivel constitucional se establece que la administración pública colombiana debe estar sustentada en los principios de igualdad, eficacia, economía y celeridad, entre otros, lo que implica que sus actuaciones deben seguir criterios racionales e implementar procedimientos razonables para su control. Asimismo, estos principios, y en particular, el mandato del artículo 269 de la Constitución, dejan entrever la obligatoriedad de diseñar e implementar el control interno como un pilar administrativo y gerencial en todas las entidades estatales con una orientación, esencialmente, hacia a brindar garantías del cumplimiento a los fines del Estado, así como de cada entidad en concreto.

El modelo de administración que estipula la Constitución se fundamenta en el cumplimiento de responsabilidades, en especial las relacionadas con la eficiencia, eficacia, efectividad, moralidad y transparencia, buscando en todo momento el respeto del principio de legalidad, esto es el

cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables a la administración. En tal sentido, la Constitución de 1991, mediante los artículos 209 y 269, avala la creación del Control Interno mediante el cual “se busca que las entidades públicas organicen sus propios procedimientos de verificación y evaluación de la gestión y de las transacciones, con miras a la protección de los recursos de la organización y a la eficiencia del gasto público” (Ochoa y Charris, 2003). Por lo tanto, a continuación, se explica el origen del Sistema de Control Interno y, su intrínseca y estrecha relación con el origen del MIPG.

2.1.1. Origen del control social en Colombia

El antecedente más pertinente a la creación del Control Interno en la administración pública colombiana es el modelo de control fiscal que en Colombia ha aplicado a través del tiempo, entendiéndose como control fiscal “*la vigilancia y seguimiento que se hace a la manera como los servidores públicos y particulares, que administran recursos del Estado, realizan la gestión fiscal*” (Maldonado, 2014). De este modo, el control fiscal a nivel país, ha estado en manos del control político exclusivamente en cabeza de la Cámara de Representantes, las Cortes de Cuentas y la Contraloría General (Ochoa y Charris, 2003).

Inicialmente, en la Constitución de 1886 se estableció un control político sobre el ejercicio fiscal del Estado en cabeza de la Cámara de Representantes, sin embargo, como resultado de los trabajos hechos por la Misión Kemmerer, se expidió la Ley 42 de 1923 la cual dispuso la creación de un departamento de Contraloría como un ente independiente de las demás ramas del poder público (Ochoa y Charris, 2003). Posteriormente, y teniendo en cuenta el auge que el control fiscal había ganado en el ámbito nacional, a través del Acto Legislativo No. 1 de 1945 se elevó a rango constitucional la regulación sobre el funcionamiento y organización de la Contraloría General de la República público (Ochoa y Charris, 2003).

Como acto seguido, se promulgó la Ley 58 de 1946 que le dio competencia exclusiva al contralor para conocer de todos los casos relacionados con la administración de los recursos del Estado. Dicha ley solo fue reglamentada años más tarde por el Decreto-Ley 925 de 1976 el cual explicó y estipuló los alcances del control previo y preceptivo que estuvieron presentes hasta la Constitución de 1991 (Maldonado, 2014).

Desde esta perspectiva, los conceptos de controles previo y preceptivo, implicaban la revisión de los actos de la administración antes y en el momento mismo de su ejecución, respectivamente. De acuerdo con las afirmaciones de Maldonado (2014), la adopción de estos controles tenía sentido y era aplicable mientras la disminuida dimensión del Estado de la época lo permitían. Luego, dicho modelo fue fuertemente criticado por la constituyente según los relatos Ochoa y Charris (2003) en su estudio de las gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente (1991), puesto que:

(...) el control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado también para una engorrosa tramitomanía que degenera en corruptelas. (p. 19)

La especie de coadministración que ejercía la Contraloría mediante sus facultades de control previo y preceptivo (en el sentido en el que intervenían directamente en la aprobación y ejecución de las acciones de la administración), se derivó en la expansión de actos de corrupción que, aunados a otros fenómenos como la propagación de las redes del narcotráfico, la transformación de grupos guerrilleros en organizaciones vinculadas al narco, la pérdida de credibilidad y confianza en las

entidades públicas y su lento accionar burocrático, y el incremento de la deuda externa, exigieron un cambio profundo y radical que dio origen a la Constitución de 1991 (Maldonado, 2014). Consecuentemente, en las constituyentes de 1991 se estuvo de acuerdo con que el control fiscal fuera uno posterior y selectivo con el fin de “avanzar hacia el control de resultados, atendiendo a la necesidad de garantizar el logro de los resultados que la sociedad debe obtener de la utilización de los recursos estatales” (González y Mosquera, 2020).

Como complemento al nuevo sistema de control fiscal, y siguiendo a Ochoa y Charris (2003), con la Constitución de 1991 se buscó que las entidades establecieran un sistema de control interno que propendiera por la organización de procedimientos de verificación y evaluación de su gestión y transacciones para proteger sus recursos y, garantizar la eficiencia del gasto público. Así pues, los autores Ochoa y Charris (2003) reconocen que los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente:

*(...) no hicieron otra cosa que reconocer el principio generalizado y respaldado por numerosos tratadistas de la administración (...) de que las funciones básicas de un administrador, sea éste público o privado, son **la planeación, la organización, la motivación, la actuación y el control** (subrayado fuera de texto) (p. 20).*

De esta forma, se llegó al inicio del Sistema del Control Interno desprendido de la necesidad “necesidad inaplazable de que los funcionarios públicos (...) ejerzan control sobre los procesos y las transacciones que realicen” reflejado claramente en el espíritu del artículo 269 de la Constitución de 1991, cuando expresa que "*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...*" (Ochoa y Harris, 2003).

A modo de conclusión, y en concordancia con los autores antes citados, Restrepo (2022) recuerda que el control interno es resultado de la incorporación de técnicas de gestión empresarial al sector público como respuesta a la crisis de resultados del modelo burocrático tradicional, lo que conllevó a la implementación de prácticas de autocontrol. En el contexto colombiano, como ya se analizó antes, la obligatoriedad del control interno terminó consagrándose de manera escrita en al establecer el deber de la administración pública, en todos sus niveles, de contar con un control interno ejercido en los términos señalados por la ley.

2.1.2. Implementación del control interno en Colombia y su relación con el MIPG

Para Restrepo (2022), el control interno busca asegurar que cualquier organización, sea pública o privada, cumpla a cabalidad con sus objetivos. En ese orden, hay tres (3) categorías de objetivos a los que el control interno se remite:

- (a.) Los objetivos operativos que la organización actúe de manera eficiente y eficaz;
- (b.) los objetivos de información que la información que reposa en la entidad como la que proporciona al exterior sea adecuada y veraz;
- (c.) y los objetivos de cumplimiento que la entidad actúe de manera respetuosa con el cumplimiento de las leyes que les afecta.

A partir de lo anterior, Restrepo (2022) continúa explicando que el control interno promueve la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de las entidades públicas y la calidad de los servicios públicos que presta y, a cuidar los recursos y bienes públicos de todo hecho irregular o situación perjudicial que pueda afectarlos.

Por otra parte, el diseño contemporáneo aplicado en las administraciones públicas del mundo corresponde a la del modelo COSO, cuyos orígenes se remiten a 1987, pero que se ha ido actualizando constantemente a través del tiempo siendo la última actualización en el año 2013, donde se desarrollan cinco (5) componentes presentes en todos los niveles de una organización (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Componentes del modelo COSO

Componente	Descripción
Entorno de control	Abarca normas internas, estructuras, procesos, valores y conductas que definen el funcionamiento organizacional.
Evaluación de riesgos	Proceso de identificación de riesgos que pueden afectar el logro de objetivos organizacionales.
Actividades de control	Acciones establecidas para mitigar los riesgos identificados.
Información y comunicación	La información permite detectar desviaciones en los objetivos y tomar medidas correctivas. La comunicación transmite esta información y las acciones adoptadas.
Supervisión	Monitoreo del sistema de control interno para verificar su correcto funcionamiento y detectar aspectos a mejorar.

Fuente: Tomado de Restrepo (2022).

Actualmente, estos componentes son aquellos que integran el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) colombiano, y han sido tan aceptados internacionalmente, que tanto la Unión Europea como la OCDE emiten recomendaciones basadas en este modelo, tal cual lo afirma Restrepo (2022).

En conexión con lo que se menciona, tras la promulgación de la Constitución de 1991 y habiendo superado las deliberaciones de los constituyentes sobre el modelo de control interno, el Congreso de la República de Colombia promulgó la Ley 87 de 1993, la cual, se diseñó con el propósito de reglamentar la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades estatales. Adicionalmente, dicha ley tenía como finalidad la generación de unas condiciones idóneas para que las entidades del Estado pudieran realizar el mencionado proceso de control interno independientemente de la evaluación externa que está a cargo de la Contraloría General de la República. Explícitamente, en el primer artículo de la Ley 87 de 1993 se define el control interno como sigue:

El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (Art. 1)

De esta definición, es necesario resaltar que la Ley 87 implica el establecimiento de un sistema propiamente dicho caracterizado por una interconexión y sinergia entre sus componentes. Además, la ley aborda elementos estructurales, procedimentales, normativos y de supervisión mostrando abiertamente su influencia desde el modelo COSO. Por otro lado, el alcance del control interno es transversal considerando que cubre todas las actividades, operaciones y actuaciones de una entidad. Entonces, la ley otorga al control interno el propósito de que las actividades de la Administración se desarrollen dentro del marco normativo, a su vez que se alinean con las directrices y objetivos de cada entidad.

Dentro de la configuración legal, una de las pretensiones del Sistema de Control Interno del que trata la Ley 87 de 1993, se basa en que cada entidad tenga la facultad de ejercer el control a sus procesos administrativos, ya sean éstos, estratégicos, de servicios, misionales, de apoyo o de control, debido a que la intencionalidad es lograr un autocontrol de gestión organizacional, con el fin de que las entidades públicas puedan adecuar su gestión a la nueva dinámica global, aspectos que deben ser claros para la mayoría de los ciudadanos del país. Al respecto, en el párrafo del artículo 1 de la Ley 87 se dispone:

El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal. (Art. 1)

Ante este escenario, se concentra la tendencia a establecer controles internos desde la entidad y la orientación de la materialización de los fines del Estado; con esa declaración administrativa y legal, además, se establecen normas en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones que contribuyen con desarrollo del marco legal para el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

Producto de una revisión documental, varios de los antecedentes históricos normativos de la creación y desarrollo en torno al MIPG y el MECI, se identifican los siguientes:

- a. Los documentos Conpes que, aunque no vinculantes, establecieron la primera aproximación de los cambios de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en el país. El primero de ellos fue el Conpes 2790 de 1995.
- b. La Ley 87 de 1993, a través de la cual se establecieron normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado, siendo el elemento inicial del sistema.
- c. La Ley 489 de 1998, mediante ésta, se creó el Sistema de Desarrollo Administrativo dando lugar a cinco políticas: (i) gestión misional y de gobierno, (ii) transparencia, participación y servicio al ciudadano, (iii) gestión del talento humano, (iv) eficiencia administrativa donde se busca racionalización y calidad y (v) gestión financiera. El desarrollo de estas políticas fue reglamentado en el Decreto 2740 de 2001, y posteriormente, con el Decreto 2482 de 2012, los cuales, fueron compilados en el Decreto 1083 de 2015.
- d. La Ley 872 de 2003 en la que se implementó el Sistema de Gestión de Calidad, cuya finalidad se centró en ser una herramienta de gestión sistemática y transparente, aplicable a todas las entidades del Estado con un enfoque basado en la identificación de los procesos que se surten al interior de cada una de estas. También la mencionada ley facilitó la implementación de la primera Norma Técnica de Calidad (NTCGP 1000:2004).
- e. El Decreto 1599 de 2005, por medio del cual se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). Este modelo se actualizó con el Decreto 943 de 2014 que vendría a ser compilado en el Decreto 1083 de 2015. Lo más relevante de la norma es que logró la “la estandarización de controles mínimos para garantizar de manera

razonable el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones y la adopción de un instrumento de evaluación de los sistemas de control interno, que permitió a las entidades nacionales y territoriales, elaborar sus informes anuales sobre la materia”, tal como está establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

- f. El Decreto 2482 de 2012 a partir del cual se creó la primera versión del MIPG. Esta versión tuvo dificultades iniciales, las cuales se expondrán más adelante y que exigieron su cambio.
- g. La Ley 1753 de 2015, a través de esta legislación se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, cuya importancia también será resaltada en párrafos más adelante.
- h. El Decreto 1499 de 2017 que actualiza el Modelo Integrado de Planeación (se le conoce en algunas entidades como MIPG II) y lo alinea con el Modelo Estándar de Control Interno.

Siguiendo a Restrepo (2022) es claro que, de acuerdo con la definición misma que otorga la Ley 87 ya reseñada en este documento, el control interno recae sobre la planeación y gestión de la Administración Pública, razón por la cual en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 puso su atención en la mejora de la administración pública fusionando los Sistemas de Gestión de Calidad y Desarrollo Administrativo en un solo sistema. Este enfoque también incluyó la alineación de este sistema con los Sistemas de Control Interno, a nivel tanto nacional como institucional, con el propósito de reforzar los mecanismos de control en las organizaciones del Estado; la estrecha relación entre el origen del MIPG y el control interno salta a la vista.

Cabe poner mayor énfasis como apartado trascendental, significativo y necesario, en el hecho de que el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), responde a la orden que

imparte el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, en donde se establece explícitamente lo siguiente:

INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN. Intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de que trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia y establecerá el modelo que desarrolle la integración y articulación de los anteriores sistemas, en el cual se deberá determinar de manera clara el campo de aplicación de cada uno de ellos con criterios diferenciales en el territorio nacional. (Art. 133)

A la luz este artículo, es decir, el artículo 133, se creó el Sistema de Gestión y se integraron los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, conformando un conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, reglas, medidas, pautas, recursos e información, con el propósito de darle dirección a la gestión pública hacia un mejor desempeño institucional, la satisfacción de las necesidades y demandas de la sociedad, así como el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en el marco de la legalidad y la integridad.

Concretamente, Roncancio (2018) explica que, la unificación de los sistemas logra agrupar las funciones de: (i) el Sistema de Desarrollo Administrativo (Ley 489 de 1998) que pretende servir como herramienta para fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional; (ii) el Sistema de Gestión de la Calidad (Ley 872 de 2003) que establece la dirección y evaluación del desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social y, (iii) el Sistema de Control

Interno (Ley 87 de 1993) que instituye que las actividades de una entidad se ejecuten de acuerdo con el marco normativo.

Con la unificación, se ha facilitado la articulación de los actuales sistemas, planes, comités, métodos e instrumentos que orientan las prácticas o procesos de la gestión pública, pudiéndose reforzar los aspectos administrativos y legales para que el MIPG se consolide como un paradigma que logre posicionarse y consolidarse como la herramienta del Gobierno Nacional, y así, verificar que las organizaciones estén bien gestionadas, se asignen sus recursos con responsabilidad, se rindan cuentas de su trabajo y que sus funcionarios simbolizen los valores del servicio público colombiano (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2017).

En esa misma medida, se evidencia que, pese a que se da la unificación de los sistemas mencionados, cada uno de ellos responde a ámbitos de aplicación diferentes, están dirigidos a distintos grupos de interés, y cuentan con herramientas e instrumentos diversos, motivo por el que se dificultaba su aplicación armónica, su seguimiento y la medición de su impacto en la Administración Pública cuando se implementaban por separado (DAFP, 2017).

En consecuencia, el nuevo MIPG es una alternativa de solución, por cuanto crea mecanismos que privilegian el desarrollo de avances significativos en materia de disposiciones administrativas y legales, instrumentos, métodos, capacitación y acompañamiento a entidades, y plantea la simplificación de reportes, la implementación de mecanismos de coordinación y la articulación entre las entidades responsables, entre otros aspectos que el primer MIPG y los sistemas de gestión separados, no habían reconocido.

De acuerdo con lo anterior, y luego de haber analizado los antecedentes del MIPG, su origen y base en la articulación de los demás sistemas existentes, es pertinente examinar en detalle los elementos constitutivos y las particularidades operativas de este innovador enfoque de gestión pública. Además, es necesario revisar sus componentes clave, su marco normativo, los objetivos

que persigue y las problemáticas que ha planteado a lo largo de su implementación. Se explorará su impacto en la eficiencia administrativa, la transparencia institucional y la calidad de los servicios públicos, proporcionando una visión de su rol en la transformación del aparato estatal colombiano.

2.1.3. Caracterización del Modelo Integral de Gestión Pública (MIGP)

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) emerge como un marco de referencia integral para la gestión de entidades y organismos públicos en Colombia. Este modelo, regulado por el Decreto 1499 de 2017 (que modifica el Decreto 1083 de 2015), tiene como propósito la generación de resultados que respondan efectivamente a los planes de desarrollo y a las necesidades ciudadanas, priorizando la integridad y la calidad en la prestación de servicios públicos (Ministerio del Interior [Mininterior], 2023).

Su implementación busca robustecer la evaluación del desempeño en las administraciones fundamentándose en el concepto de creación de valor público, cuyo enfoque se traduce en la consecución de resultados tangibles y cuantificables que el Estado debe alcanzar para satisfacer las necesidades y demandas sociales (Roncancio, 2018; DAFP, 2023a). En la última versión actualizada del Marco General del MIPG, se deja explícito que sus propósitos finales si bien incluyen una mayor productividad, eficacia y eficiencia organizacional, también propenden por la reconfiguración de entidades inteligentes, flexibles y ágiles, un mayor bienestar social, y no menos importante, una gestión de lo público basada en la transparencia, la imparcialidad y la equidad social (DAFP, 2023a).

De ahí, que el MIPG se sustente en dos (2) objetivos generales, primero, fortalecer el liderazgo, el talento humano, la agilidad y flexibilidad de la gestión de las entidades públicas para el desarrollo de una cultura organizacional, y segundo, promover la coordinación de las entidades públicas. Estos objetivos connotan el beneficio supremo de lograr una adecuada gestión pública

sin dejar de lado los fines del Estado y satisfaciendo siempre la búsqueda del interés general más como una herramienta que como un almacén para los funcionarios públicos (DAFP, 2023a).

En general, el MIPG aplica a todas las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, así como a entidades descentralizadas con capital público donde el Estado posea más del 90% de capital social. Mientras, la política de Control Interno debe aplicarse además, a las entidades y organismos estatales sujetos al régimen especial, las Ramas Legislativas y Judicial, la Organización Electoral, los organismos de control y los institutos científicos (DAFP, 2023a).

En esa misma línea, el MIPG responde a un esfuerzo conjunto de once (11) entidades líderes de política del orden nacional, que en cabeza de la Presidencia, conforman el Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional integrado; se encuentran comprometidas con la gestión y el desempeño institucional:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- Departamento Nacional de Planeación
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
- Departamento Administrativo de la Función Pública (quien lo preside)
- Archivo General de la Nación
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- Contaduría General de la Nación

El modelo se concentra en las prácticas y procesos que las entidades públicas llevan a cabo

para convertir los insumos, como los recursos y la información, en resultados que produzcan los impactos deseados y permitan genera valor público. Así pues, el MIPG opera a partir de siete (7) dimensiones que agrupan las diecinueve (19) políticas de gestión y desempeño institucional como se relaciona en la Tabla 3, además de prácticas, herramientas e instrumentos que se ponen en marcha de manera articulada forjando una hoja de ruta para la implementación del modelo en la gestión pública.

Tabla 3. Dimensiones y políticas de gestión y desempeño institucional

Dimensión	Descripción	Nombre de la política
Direccionamiento estratégico y planeación	Define la ruta estratégica que tomará cada entidad para guiar su gestión institucional con miras a garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, destinatarios de sus productos y servicios, así como fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad.	Planeación Institucional
		Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público
		Compras y Contratación Pública
Talento humano	Busca generar las herramientas para que las entidades gestionen su talento humano de manera adecuada, a través del ciclo de vida del servidor público (ingreso, desarrollo y retiro), de acuerdo con las necesidades específicas de cada una.	Talento humano Integridad
Gestión con valores para resultados	Tiene como propósito permitirle a la entidad realizar las actividades que la conduzcan a lograr los resultados propuestos y, a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional, en el marco de los valores del servicio público.	Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
		Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
		Servicio al ciudadano
		Participación ciudadana en la gestión pública
		Racionalización de trámites
		Gobierno digital
		Seguridad digital

		Defensa jurídica
		Mejora normativa
Gestión del conocimiento y la innovación	Plantea la importancia de que las entidades conserven y compartan su conocimiento para dinamizar el ciclo de la política pública, facilitar el aprendizaje y la adaptación a las nuevas tecnologías, interconectar el conocimiento entre los servidores y dependencias y promover buenas prácticas de gestión.	Gestión del conocimiento y la innovación
Información y comunicación	Su meta es garantizar un adecuado flujo de información interna, es decir, aquella que permite la operación interna de una entidad, así como de la información externa, esto es, aquella que le permite una interacción con los ciudadanos; para tales fines, se requiere contar con canales de comunicación acordes con las capacidades organizacionales y con lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.	Gestión documental Gestión de la información estadística
Evaluación de resultados	Su principal objetivo es promover en la entidad el seguimiento a la gestión y su desempeño, a fin de conocer permanentemente los avances en la consecución de los resultados previstos en su marco estratégico. Con esto se logra (i) saber permanentemente el estado su gestión, (ii) actuar para mitigar riesgos de incumplimiento de sus metas, y (iii) al	Seguimiento y evaluación del desempeño institucional

final del periodo, determinar si logró sus objetivos y metas en los tiempos previstos, en las condiciones de cantidad y calidad esperadas.

Control interno

Se desarrolla a través del MECI con la Ley 87 de 1993. Su objetivo es proporcionar una estructura de control de la gestión que especifique los elementos necesarios para construir y fortalecer el Sistema de Control Interno, mediante un modelo que determine los parámetros necesarios como la autogestión, para que las entidades públicas establezcan acciones, políticas, métodos, procedimientos, mecanismos de prevención, verificación y evaluación, en procura de su mejoramiento continuo.

Control interno

Fuente: DAFP (2023b).

Adicionalmente, en el Manual Operativo del MIPG, se establece ciertos principios que orientan las actuaciones dentro del modelo, siendo éstos (i) la integridad, la transparencia y la confianza por parte de los funcionarios públicos, (ii) la orientación a resultados para solventar las necesidades y garantizar los derechos de la ciudadanía, (iii) la articulación interinstitucional con otras organizaciones ya sean públicas o privadas, (iv) la excelencia y la calidad como atributos de productos y servicios prestados, (v) el aprendizaje y la innovación que proviene de los grupos de interés para dar soluciones y respuestas, y (vi) la toma de decisiones basada en evidencia para mejorar continuamente la gestión y el desempeño institucional (DAFP, 2023b).

Tal como se describe en el marco del MIPG, estos principios conviven con criterios diferenciales donde se contempla con mayor precisión el entendimiento de las dinámicas estatales y las diferencias sustanciales entre las entidades de la Rama Ejecutiva que se incluyen en el campo de aplicación, cuyo nivel de desarrollo y entorno en el que funcionan no solo condicionan, sino que exigen un tratamiento distinto (DAFP, 2023a). Lo anterior, cobra relevancia cuando se recuerda que el desconocimiento del contexto del Estado, sus entidades y sus formas de actuación son diferentes entre sí, siendo uno de los problemas más destacados por autores como Evans (2007) y Zurbriggen (2011) en la implementación de la NGP en Latinoamérica.

Sin embargo, la estructura del MIPG respeta tres (3) componentes fundamentales: la institucionalidad, la operación y la medición. En tal sentido, este modelo sigue respetando una estructura jerarquizada, en donde se emiten las reglas y se hacen cumplir, aunque intente integrarlas; operativamente, se enfoca en las prácticas y procesos de los servidores públicos que pueden transformar insumos en impacto; y mide el grado de gestión y desempeño institucional hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (DAFP, 2023a).

En este escenario, es importante considerar que el Manual Operativo del MIPG ha tenido cuatro actualizaciones: versión 2 en julio de 2018, versión 3 en diciembre de 2019, versión 4 en

marzo de 2021 y versión 5 en marzo de 2023. En ellas, que casi alcanzan la razón de modificación anual, se identifica un marcado cambio de enfoque, influido por situaciones políticas y el desenvolvimiento de las instituciones.

2.1.4. Situación actual del MIPG: comentarios sobre el manual operativo

Después de la revisión tanto a las versiones iniciales del Manual Operativo del MIPG como a los cambios realizados con el paso del tiempo, se hace preciso resaltar algunas dificultades que se hallaron en el proceso de aplicación de dicho modelo como una herramienta de cambio de cultura organizacional en los funcionarios de la administración, entre las cuales se encuentra que:

- a. El MIPG y su Manual Operativo responden a las políticas públicas del partido de gobierno. En este sentido, los textos y los planes plasmados, aunque no difieren radicalmente, tienen cambios sustanciales que permiten evidenciar una falta de planeación a largo plazo. A modo de ejemplo, es significativo rescatar el énfasis que estableció el Manual Operativo del año 2017 frente a la versión de 2019 en las políticas del posconflicto en tanto se reconoció la necesidad imperiosa de que la Administración se ajustara a una aplicación de políticas en el marco de una oportunidad única para aportar a la construcción de una paz sostenible.

En la versión actual del Manual se eliminó toda referencia al postconflicto, y a la construcción de una paz duradera y sostenible, aun cuando el proceso de reinserción se encuentra vigente y atravesando por problemáticas. Como bien reconoce la versión inicial del Manual, pensar en un país en paz “implica pensar también en la necesidad de que las personas asuman formas distintas de hacer las cosas”, pues, “la construcción de la paz implica un cambio cultural en los servidores públicos, basados en comportamientos íntegros y coherentes que reflejen en el compromiso y orgullo de servirle al país” (DAFP, 2017, p. 10).

b. La falta de continuidad en las políticas y el cambio en los enfoques a corto plazo, desemboca en una problemática adicional: el desconocimiento del funcionario público de la operación del MIPG. En esta medida, es importante resaltar que el Manual Operativo del MIPG ha sufrido actualizaciones sustanciales que afectan a la mayoría de las dimensiones de aplicación. Al respecto, la capacitación permanente y constante de los funcionarios es necesaria. Esta actividad no es solo poco práctica, además contribuye a una cultura de obligación que hace que el funcionario vea al MIPG como una carga operativa que perjudica su trabajo y minimiza la eficiencia a su labor, y no como una herramienta de mejoramiento de su trabajo.

c. Del mismo modo, el MIPG busca la inserción de los funcionarios públicos en su rol como agentes de eficiencia y transformación de la Administración Pública. El MIPG se plantea como objetivo que las labores de control interno no se conviertan en una carga para el funcionario, sino que sea una herramienta para el mejoramiento continuo de la función pública. Sin embargo, el Manual Operativo del MIPG no establece un método claro mediante el cual pueda convertir (o al menos pretender) que las tareas que implica la dimensión del control interno de la entidad, no representen baches para la ejecución efectiva, oportuna e inmediata de sus labores.

Por el contrario, el funcionario encuentra en dichas medidas obstáculos a la realización de su labor que toman de su tiempo y de los ciudadanos. La medición de indicadores de desempeño se convierte en una carga adicional que implica una obligación y, por lo tanto, se elimina la posibilidad de un ambiente de control sobre el cual se entienda el verdadero sentido de lo que se mide.

En conexión con lo anterior, y tras examinar la situación actual del MIPG, es fundamental profundizar en las raíces teóricas que sustentan este modelo. El MIPG no surge en el vacío, sino

que es el resultado de una evolución en el pensamiento administrativo y la gestión pública. Para comprender su estructura, objetivos y metodologías, es necesario explorar cómo los paradigmas de la Administración han influido en su concepción y desarrollo. Esta perspectiva histórica y teórica nos permitirá no solo entender mejor el MIPG en su forma actual, sino también vislumbrar su potencial evolución y los desafíos que podría enfrentar en el futuro a través de ejemplos concretos.

2.1.5. *Los paradigmas administrativos y el MIPG*

Teniendo en cuenta la descripción de las características del MIPG, se considera pertinente contextualizarlo en el marco amplio propuesto al inicio de este escrito estudiando cómo los diferentes paradigmas han influido en su concepción e implementación. En ese sentido, se procederá a considerar cómo el MIPG integra elementos de diversos paradigmas, en un verdadero fenómeno de *sincretismo*, para responder a las necesidades de transparencia, eficiencia y participación ciudadana en la administración pública colombiana contemporánea.

Lo primero que conviene afirmar es que, aunque con fallas, la importación del paradigma burocrático, su consecuente huida y posterior adopción de la NGP en Colombia -como se analizó en extenso en el capítulo inicial- generaron crecimiento en aspectos de rendición de cuentas y de actuación del Estado, por ejemplo, a través de la implementación del control interno que ha sido fundamental para establecer las bases de una “cultura de reporte” como lo reconoce el mismo Manual Operativo del MIPG.

Es así que, se identifica que el MIPG aún contiene rasgos característicos que han sido adoptados de las tendencias de la administración antes reseñadas y, en concordancia con su origen privado, se puede evidenciar claramente a través la implementación del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) como instrumento para el registro anual de cumplimiento del MIPG que “generó algunos avances como sintetizar en un solo reporte lo que antes eran múltiples reportes (de diferentes entidades, de diferentes tiempos y sobre temas

comunes), generar cifras sobre el nivel de implementación de las políticas de desarrollo administrativo y generar una “cultura de reporte” por parte de las entidades” (DAFP, 2023a).

No obstante, el mismo Marco General del MIPG evidencia que se presentaron diversidad de aspectos susceptibles de mejora y que, en síntesis, se tradujeron en que los funcionarios daban al diligenciamiento del FURAG un enfoque excesivo en el cumplimiento normativo, olvidando que el fin era la autoevaluación continua y no el llenado de un formulario, además de dejar en evidencia algunas debilidades en la estructura de medición y un pobre seguimiento a los resultados junto a limitaciones en la generación de información útil para la toma de decisiones y el mejoramiento institucional.

Sin perjuicio de lo anterior, el MIPG, y sobre todo a partir de su actualización, ha intentado retomar la consigna del hibridismo permeando de manera positiva en el MIPG que pretende tener buen impacto en las entidades públicas a través del cambio de enfoque hacia la búsqueda del concepto de valor público. Ese concepto, olvidado por la NGP, permite beneficiar los sistemas administrativos colombianos pues, en opinión de Evans (2003), es importante no subestimar el poder que tiene la burocracia bien ejecutada en los países latinoamericanos, ya que en gran medida el empleo público es impulsor de la economía y de la satisfacción de necesidades básicas de la población.

En este punto, se cita la crítica que realiza Valencia-Tello (2018) de amplia vigencia, cuando afirma que surge la necesidad de tener un mayor conocimiento de las metodologías que se usan en las entidades públicas para también aproximarse a una mayor comprensión de las personas y las comunidades a las que se dirigen bienes y servicios, a su vez que se evalúa su capacidad para facilitar su participación y la rendición de cuentas, lo cual se articula muy bien con el reclamo de Zurbriggen (2011) sobre la inclusión del estudio de los elementos políticos que determinan la actuación de la burocracia en Colombia, elementos que pasan desapercibidos en el MIPG.

Por ello, el MIPG en Colombia se alinea tanto con la propuesta de paradigma administrativo hibridismo como el de la Gobernanza. Por una parte, aparece el hibridismo por cuanto ofrece el soporte equilibrado para que el Estado logre desarrollar una conducción gerencial de sus funciones administrativas y el cumplimiento del compendio de leyes, normas, decretos y de aquellas disposiciones relacionadas con la actividad pública, social, económica, científica, laboral y educativa, entre otras, de incidencia en la calidad de vida del ciudadano colombiano.

Luego, el MIPG se ajusta a la Gobernanza debido a que coadyuva en el afianzamiento del ejercicio político de una gestión pública clara y precisa en la planeación, ejecución y evaluación de decisiones sobre las cuestiones de interés público, donde el papel del Estado colombiano se consustancia con las estructuras del poder, por lo que está llamado a que cumpla con la sagrada misión de respetar la competencia y la cooperación que coexisten como derechos posibles, al igual que, incluye instituciones tanto formales como informales. De esta forma, se encuentra que el MIPG responde precisamente al fenómeno del “sincretismo constitucional” pues articula soluciones de los diferentes paradigmas de la administración con el fin de alcanzar los fines del Estado consignados en la Constitución.

Consecuentemente y habiendo explorado los paradigmas de la Administración y su influencia en el MIPG, con especial énfasis en la Gobernanza como enfoque predominante, es momento de examinar cómo estos principios teóricos se traducen en iniciativas prácticas que impactan directamente en la interacción entre el Estado y la ciudadanía. La Ventanilla Única Empresarial (VUE) surge como un claro ejemplo de la materialización de los conceptos y políticas del MIPG, reflejando la aplicación concreta de los paradigmas administrativos en la simplificación, optimización y modernización de los procesos gubernamentales.

El siguiente capítulo se propone demostrar cómo la VUE no solo es una herramienta de eficiencia administrativa, sino también una manifestación tangible y estratégica de los principios

de gobernanza en la gestión pública integrada, los cuales, son promovidos por el MIPG. Asimismo, interesa explicar cómo la VUE hereda algunos de los desafíos que históricamente han caracterizado a los paradigmas administrativos, lo cual confirma la influencia persistente de estos, a pesar de los esfuerzos por avanzar hacia una administración electrónica más eficiente.

Capítulo 3. Ventanilla Única Empresarial (VUE): una consecuencia de la aplicación de las políticas del MIPG

3.1. Administración electrónica

Ciertamente, las administraciones públicas configuran un vehículo para la prestación de servicios por parte del Estado a la ciudadanía y demás grupos de interés, por ejemplo, el sector empresarial (Novales et al., 2022). No obstante, para poder referirse a una “buena” administración pública, se debe tener en consideración, primero, todas sus funciones (provisión, redistribución, regulación y supervisión), y luego, una serie de principios y valores que sirven como directrices para el quehacer cotidiano, siendo éstos, la eficiencia, la eficacia, la equidad, la transparencia y la participación ciudadana en el marco de la democracia (Novales et al., 2022).

La gestión estatal se caracteriza por ser compleja desde toda perspectiva con una gran multiplicidad de desafíos y exigencias que día a día se transforman y se renuevan debido a los cambios que emergen tanto en las necesidades de los ciudadanos, como en sus expectativas e intereses considerando que, dentro de los paradigmas modernos de la administración, éstos dejaron de ser sujetos pasivos para convertirse en sujetos activos de las gestiones públicas (Novales et al., 2022). Así pues, tal como lo expresan Novales et al. (2022), “la Administración debe estar al servicio de los ciudadanos, y no al revés” (p. 2); ésta debe adaptarse, reformarse, modernizarse y democratizarse para ofrecer servicios de mayor calidad y con la mayor eficiencia posible en cumplimiento pleno de sus funciones.

Particularmente, en paralelo a los diferentes paradigmas y vertientes de pensamiento moderno sobre la Administración, la democratización ha aparecido como uno de los puntos que más ha cobrado relevancia, ya que a través de ella se busca la incorporación interna y externa de

lógicas basadas en la cooperación, el diálogo y, el intercambio de ideas y recursos entre las partes que constituyen las administraciones (Fuentes et al., 2009). Si bien, desde finales del siglo XX las propuestas económicas y políticas posicionaron los mercados en el centro de la escena mediante la reducción del Estado derivándose en la necesidad de modernizar y recortar las Administraciones públicas en nombre de la eficiencia, desde inicios del nuevo siglo la experiencia ha llevado a reconsiderar dicho objetivo, realizando mayor énfasis en el mejoramiento de la acción estatal, su relegitimación y su adaptación a los nuevos tiempos (Fuentes et al., 2009).

Tal como lo explican estos mismos autores, las crisis que han afectado al mundo han abierto las puertas a debates y espacios de discusión sobre el reposicionamiento del Estado como un actor clave que, lejos de pretender el retorno de los modelos tradicionales de decisión, organización e intervención, proponen y le apuestan a esquemas estatales donde el sector público se articule con la sociedad civil creando nuevas sinergias (Fuentes et al., 2009). De aquí, que la democratización de las administraciones públicas se establezca como una propuesta influyente, aunque ello no implica que paradigmas menos actuales como la NGP no la contemplen (a su manera).

Democratizar es incorporar los principios e ideales de la democracia -sustantiva, deliberativa y participativa- en la administración pública bajo la pretensión de ir más allá de su concepción y su enfoque práctico electoral, además de adoptar una perspectiva donde se afectan todas las esferas sociales y donde se requiere el involucramiento de los ciudadanos para tomar decisiones en el ámbito público (Fuentes et al., 2009). Luego, es preciso señalar que la democratización también puede gestarse desde el interior de las administraciones, por ejemplo, con una mayor apertura y participación de los funcionarios con escalafones más bajos en situaciones de deliberación (Fuentes et al., 2009).

Por lo tanto, con la democratización de las administraciones públicas se propende, por ejemplo, por la despolitización de la toma de decisiones, el empoderamiento de todas las partes, la

apertura de nuevos espacios y formas de participación, y la rendición de cuentas (transparencia) de las entidades públicas, entre otros mecanismos de control (Fuentes et al, 2009). Al respecto, se reconocen diferentes formas en las que la democratización de las administraciones públicas se manifiesta en la vida cotidiana: 1) la representación social en espacios de diálogo y toma de decisiones, 2) la introducción de mecanismos para que la ciudadanía elija las opciones de productos y servicios ofrecidos, 3) la introducción de mecanismos para la retroalimentación y el control social de las administraciones, y 4) la coproducción pública-privada de productos y servicios (Fuentes et al, 2009; Oszlak, 2019).

Otro aspecto relevante de las reformas de las administraciones públicas es que éstas no pueden ser reducidas a simples deliberaciones sobre procesos de reconfiguración y readaptación en torno a formas organizativas, recomendaciones técnicas o tecnológicas y/o a la selección de recursos y herramientas que combinadas conlleven a la modernización, sino que también implican elementos culturales, simbolismos, identidades, legitimidades y subjetividades que hacen parte esencial de lo público y lo social (Fuentes et al., 2009). Cuando se emprende una acción o estrategia de modernización, tanto los funcionarios públicos como las demás partes deben familiarizarse, apropiarse, participar en su implementación, adaptarse a los cambios y contribuir con la reconstrucción de las lógicas culturales que ello implica.

Ahora, también es prácticamente imposible hablar de modernización de las administraciones públicas sin remitirse al eje tecnológico en el escenario actual. La Revolución Tecnológica que se ha desarrollado desde el siglo pasado y la permeación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la vida cotidiana, sin duda alguna, ha cambiado todo. De acuerdo con Salvador et al. (2020), no hay un solo sector económico u organización que pueda permanecer al margen de la transformación digital sin arriesgar su supervivencia, entonces, las administraciones públicas se ven obligadas a evolucionar, a adaptarse constantemente a los

cambios y a usar la tecnología como un medio para cumplir con sus objetivos.

De allí, que en las últimas décadas se haya empezado a hablar de la administración electrónica (o e-administración), que se refiere al uso e incorporación de las TIC como medio para la prestación de servicios estatales aprovechando sus ventajas y el impacto que pueden tener sobre la calidad, la eficiencia, la flexibilidad, la transparencia, y sobre todo, la democratización de la que se ha hablado con anterioridad (Nores, 2001; Naser y Concha, 2011). Este nuevo modelo consta de dos dimensiones, una interna que comprenden el uso de las TIC para las tareas propiamente administrativas en una entidad y las relaciones interadministrativas, y una externa, donde las TIC se aplican para la oferta de servicios públicos y en los procesos administrativos a través de sedes o plataformas digitales (Martínez, 2021).

Con la administración electrónica, las entidades públicas pueden responder a los retos de competitividad institucional que se rigen por los modelos económicos dominantes, pueden ampliar el alcance y la cobertura para todos sus grupos de interés (otras entidades, funcionarios, empresas y ciudadanos), pueden reducir las brechas de tiempo y espacio geográfico ofreciendo espacios digitales disponibles y accesibles durante 24 horas al día, además de poder hacer un uso óptimo y razonable de sus recursos, entre otras ventajas y beneficios (Gil et al., 2010).

Con respecto a la administración electrónica, se destaca que gracias a su componente tecnológico y al protagonismo de las TIC, se ha cambiado la relación entre las administraciones y los diferentes actores de la sociedad. Si la democratización de la función pública se remite a un proceso de apertura del Estado para que se incremente la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, un “Estado abierto” soportado en medios electrónicos y digitales no solo hace parte de la modernización que se busca, sino que pretende abordar los requerimientos de eficiencia, las garantías frente el derecho a la información, el mejoramiento del flujo de información, la accesibilidad y disponibilidad a servicios, los canales de comunicación efectiva, entre otros

(Oszlak, 2019).

A partir de lo que se explica anteriormente, aparecen algunos ejemplos concretos como los consejos de planeación local, los presupuestos participativos, las consultas ciudadanas y las veedurías, y desde la perspectiva de las administraciones electrónicas, se pueden mencionar el Portal Único del Estado Colombiano, el Sistema de Información de Datos Abiertos de Gobierno y las Ventanillas Únicas de trámites que se han ido implementando progresivamente. Estos ejemplos constituyen espacios, mecanismos, medios y herramientas que han servido para democratizar el Estado y las administraciones públicas en las últimas décadas en Colombia, materializando un cambio de paradigma, pero también el progreso del plan de modernización nacional.

3.1.1. Enfoque del Gobierno en Línea

En el caso colombiano, los esfuerzos para modernizar las administraciones públicas se reconocen desde principios del siglo XXI con la Estrategia de Gobierno en Línea cuyos lineamientos y orientaciones se expidieron, primero, desde la Directiva Presidencial No. 02 del año 2000 mediante la cual se adoptó el Conpes 3072 de 2000 “Agenda de Conectividad” orientado a la masificación del uso de las TIC en el sector productivo y la modernización tecnológica de las administraciones públicas en el país, y luego, con la Ley 1151 de 2007 por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Un Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” en el que se consolidaron acciones para conformar un Estado mejorado que estuviera al servicio de la ciudadanía.

Con la Estrategia de Gobierno en Línea se buscaba dar el primer paso para construir un Estado de manera colectiva, es decir, por y para los colombianos, aprovechando las ventajas y beneficios de las TIC, además de contribuir con la prosperidad del país (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MINTIC], 2011). Su objetivo principal se fundamentaba

en la construcción de un mejor Estado mediante la incorporación de las TIC en el sector público: mayor eficiencia, mayor transparencia, mayor participación de todas las partes y mayor calidad en los servicios prestados (MINTIC, 2011).

Asimismo, las líneas de acción priorizadas en la Estrategia de Gobierno en Línea, según lo explica MINTIC (2011), fueron: (i) la oferta de datos e información no sensible por medios electrónicos, (ii) la habilitación de medios de comunicación de doble vía para facilitar la interacción entre funcionarios públicos y las demás partes, (iii) la incorporación de opciones para realizar transacciones en línea cuando se requiera la obtención de productos o servicios, (iv) la reorganización y transformación de las formas de operación en las administraciones públicas para prestar servicios, realizar trámites y realizar procesos por diferentes canales, y (v) facilitar condiciones y espacios en línea para maximizar la participación ciudadana en un diálogo de doble vía con el Estado.

En años posteriores, se emitió el Decreto 1151 de 2008 en el cual se establecieron los lineamientos generales para darle continuidad a la Estrategia de Gobierno en Línea y se definieron las metas para lograr la implementación obligatoria en todas las entidades nacionales y territoriales que conforman las administraciones públicas en el país hasta el año 2012. Como se describe en el Art. 5, la implementación de la estrategia y las metas a cumplir se fundamentaban en 5 fases consecutivas (información, interacción, transacción, transformación y democracia en línea), cada una con unos criterios previstos que debían cumplirse al interior de las entidades públicas de acuerdo con los plazos concebidos en el Art. 8 del mismo decreto (entre 2008-2012) con el fin de completar el ciclo de migración electrónica.

En contraste con el Decreto 1151 de 2008, en el Decreto 2693 de 2012 se definieron nuevos lineamientos, plazos y términos para la Estrategia de Gobierno en Línea, a su vez que se dio lugar a la introducción de elementos transversales que permitieran fortalecer aspectos tales como “la

identificación de usuarios, la caracterización de infraestructura tecnológicas e incorporación de la política de seguridad de la información” (MINTIC, 2011, p. 9). Cabe destacar que en el Art. 6 de éste mismo decreto, se instauran los temas prioritarios para lograr un avance en la masificación de la Estrategia de Gobierno en Línea, siendo:

- La provisión de trámites y servicios a través de las TIC cuando éstos puedan ser automatizados, la provisión de trámites y servicios digitales enfocados a grupos poblacionales vulnerables, la implementación de mecanismos para promocionar, divulgar e incentivar el uso los trámites y servicios en línea, la oferta de soluciones de pago y autenticación en línea, el establecimiento de medidas de seguridad y gestión de datos y documentos electrónicos, la implementación de mecanismos de firma para medios electrónicos, la medición de la satisfacción de los usuarios, la ejecución de acciones en pro de la mejora continua y el cumplimiento de los estándares de accesibilidad, interoperabilidad y usabilidad.
- El principio de interoperabilidad, las cadenas de trámite y las ventanillas únicas virtuales, lo cual implicaba la implementación de mecanismos para garantizar la accesibilidad a la información y su intercambio con otros usuarios, el desarrollo de plataformas, marcos normativos y modelos de seguridad para la interoperabilidad intragubernamental, la optimización y la automatización de las cadenas de trámites y, el diseño, desarrollo e implementación de ventanas únicas virtuales para organizar la información, ofertar servicios y realizar trámites en línea de manera unificada y controlada.
- El uso de las TIC desde una perspectiva de cuidado ambiental buscando mitigar el impacto sobre el ambiente y tomando medidas sobre productos ecológicos. Igualmente,

se incluye la implementación de acciones para la disposición adecuada de residuos tecnológicos y la implementación de una política para la reducción de papel en las administraciones públicas.

- La gestión de datos en el marco del gobierno abierto, garantizando el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, el uso potencial de redes social y plataformas colaborativas, la generación de espacios para la toma de decisiones, la participación ciudadana y la solución de problemas, la publicación de datos públicos abiertos no confidenciales en formatos reutilizables y el incentivo a la creación de nuevos servicios basados en los datos públicos abiertos. En ese mismo orden, se hace hincapié en la calidad de los datos, su actualización, su presentación a los usuarios, así como las condiciones de seguridad, almacenamiento y conservación de estos.
- Por último, se presenta la construcción colectiva como un tema prioritario a partir de lo cual se deben adelantar procesos participativos en medios electrónicos para que todos los ciudadanos y demás grupos de interés puedan contribuir con la construcción de planes, políticas, programas y proyectos, al igual que ejercer control social sobre las administraciones públicas, tomar parte en las decisiones y ser partícipes en la resolución de los problemas que los afectan.

Otra particularidad introducida con el Decreto 2693 de 2012 corresponde a la descripción de un modelo de Gobierno en Línea y la definición de los niveles de madurez de este con los cuales se podía describir el estado de avance de cada componente (información, interacción, transacción, transformación y democracia en línea), es decir, ya no se hablaba de fases como ocurría en el Decreto 1151 de 2008.

En concreto, un nivel inicial, se refería a contar las condiciones institucionales, de recursos y de planificación para habilitar cada componente; un nivel básico, señalaba que ya existía evidencia de la prestación de trámites y servicios en línea; un nivel avanzado, indicaba que la institución podía masificar la prestación de trámites y servicios en línea; y un nivel de mejoramiento permanente, significaba que la entidad ya había tenido experiencias exitosas de Gobierno en Línea, razón por la cual su objetivo era adelantar acciones de mejoramiento.

Un tercer aspecto por enfatizar, se remite al Art. 9 del Decreto 2693 de 2012 donde se ordena que el MINTIC debía elaborar un manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea tanto para las entidades de orden nacional, como para entidades de orden territorial del sector público en articulación con el MIPG. Según Decreto 2482 de 2012, donde se establecieron los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, las políticas de desarrollo administrativo eran parte esencial del MIPG (Art. 2) y debían ser coherentes con los lineamientos de la Estrategia de Gobierno en Línea en torno a la gestión misional de gobierno, la transparencia, la participación, la prestación de servicios a la ciudadanía y la eficiencia administrativa, entre otros aspectos (Art. 3).

Para el año 2014, se expidió el Decreto 2573 donde se renovaron los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea. En esta ocasión, el modelo se modificó mediante la definición de cuatro (4) componentes que facilitarían la masificación de la oferta y la demanda del Gobierno en Línea, siendo: las TIC para la provisión de trámites y servicios, las TIC para el Gobierno Abierto orientado a la construcción de un Estado transparente, democrático y participativo, las TIC para la gestión de procesos internos y la articulación intragubernamental, y el componente transversal de seguridad y privacidad de la información (Art. 5.).

Luego, en el Art. 8 se dispone que los responsables de orientar la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea deben incluirla en sus planes estratégicos sectoriales e

institucionales, al igual que en sus planes de acción anuales en conformidad con el MIPG (Decreto 2573, 2014). Otras novedades, incluyen el mandato que se le da al MINTIC para que defina un mapa de ruta que incluya servicios y trámites prioritarios para implementar en línea, los proyectos de mejoramiento de gestión con medios electrónicos, las acciones que sirvan para masificar la oferta y la demanda del Gobierno en Línea (Art. 11), y la creación del sello de excelencia como una forma de certificar a los sujetos que cumplan con los niveles y plazos señalados acreditando alta calidad (Art. 12).

3.1.2. Enfoque del Gobierno Digital

Después del año 2017, con la reestructuración del MINTIC (Decreto 1414 de 2017), la Política de la Estrategia de Gobierno en Línea adoptó un nuevo enfoque evolucionando hacia la Política de la Estrategia de Gobierno Digital cuyos lineamientos fueron establecidos en primera instancia mediante el Decreto 1008 de 2018. No obstante, lo primero que vale la pena aclarar es que la Estrategia de Gobierno Digital es una continuidad de la Estrategia de Gobierno en Línea, más no un reemplazo que signifique iniciar un camino desde cero.

Dicho enfoque se enmarca en un escenario de economía digital en el cual los Estados deben afrontar grandes desafíos asociados a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, la solución de problemas y la protección de sus derechos soportándose en las TIC (MINTIC, 2018). Con la Estrategia de Gobierno Digital se asume una visión más integral que busca generar valor público y empoderamiento para todas las partes interesadas, entonces, deja de priorizarse únicamente la automatización de procesos, trámites y servicios, para realizarse un mayor énfasis en la eficiencia administrativa (MINTIC, 2018).

Ciertamente, tal como lo expone el MINTIC (2018) “es trascendental una transición de Gobierno en Línea a Gobierno Digital” puesto que implica una transformación profunda en las

administraciones públicas y la dotación de capacidades para que puedan responder las demandas que surgen en un escenario de economía digital (p.10). Además, el enfoque de Gobierno Digital prevé el desarrollo de ciudades y territorios más inteligentes que impacten positivamente las condiciones y estilos de vida de los ciudadanos (MINTIC, 2018).

En ese sentido, la Política de Gobierno Digital tiene como objetivo el uso y aprovechamiento de las TIC para la consolidación de un Estado, así como de una ciudadanía, “competitivos, proactivos e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital” (Art. 2.2.9.1.1.1., Decreto 1078, 2015, citado en Decreto 1008, 2018). En consecuencia, los principios que rigen la política de Gobierno Digital son:

- **Innovación:** generación de valor público mediante la creación, desarrollo e introducción de soluciones novedosas basadas en las TIC a problemas y necesidades actuales.
- **Competitividad:** el Estado y la ciudadanía deben tener capacidades para actuar con agilidad, coordinación, eficiencia y comunicación a través del uso y el aprovechamiento de las TIC.
- **Proactividad:** el Estado y la ciudadanía deben trabajar conjuntamente para diseñar políticas, planes, proyectos, programas y normas, a su vez que toman decisiones informadas, se atienden problemas y necesidades específicas de los usuarios y se reestablecen lazos de confianza entre las partes.
- **Seguridad de la Información:** se propende por la creación de condiciones confiables y seguras en los entornos digitales gestionando los riesgos y garantizando la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de la información.

En cuanto al modelo de Gobierno Digital, se distinguen dos (2) componentes, el primero

de ellos denominado TIC para el Estado, en el cual las acciones se direccionan al mejoramiento de las administraciones públicas y la relación entre sí, y el segundo, TIC para la sociedad, donde las acciones se orientan al fortalecimiento de la sociedad y su relación con el Estado. En suma, de la misma manera que sucede en el caso de la Política de la Estrategia de Gobierno en Línea, se ordena la elaboración del Manual de Gobierno Digital y su implementación en todas las entidades del sector público. Sin embargo, no solo se dispone que dicho Manual debe estar articulado con el MIPG, sino que se deja explícito el hecho de que éste constituye una herramienta metodológica para el manual operativo del MIPG (Art. 2.2.9.1.2.2., Decreto 1078, 2015, citado en Decreto 1008, 2018).

Actualmente, se encuentra vigente el Decreto 767 de 2022 a través del cual se establecen los lineamientos generales más recientes para la Política de Gobierno Digital en Colombia. En éste, el objetivo de la política se amplía refiriéndose a la generación de un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos, se habla de una transformación digital del Estado en colaboración con los grupos de interés (entidades públicas, sector privado, academia, sociedad civil) y se deja expresa la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos de los usuarios en el ciberespacio.

Por lo tanto, a partir de ésta nueva versión se acogen principios tales como la armonización, la articulación institucional a nivel estratégico y misional, la participación los grupos de interés, la confianza mediante un equilibrio entre la expectativas de las partes y el funcionamiento de las administraciones públicas, el trabajo cooperativo para estimular el desarrollo económico y social, el respeto de los derechos humanos en entornos digitales, y la prospectiva y la resiliencia tecnológica (MINTIC, 2022).

Una vez más, se dispuso que el MINTIC es responsable de expedir y publicar lineamientos, guías y estándares para facilitar la comprensión y la implementación de la Política de Gobierno

Digital. Asimismo, se dispuso que tanto los lineamientos, guías y estándares, como el Manual de Gobierno Digital, deben ser desarrollados en articulación con el MIPG, ya que constituyen herramientas técnicas para fortalecer la institucionalidad y fomentar el desarrollo de las capacidades internas (Decreto 1078, 2015, citado en Decreto 767, 2022). Igualmente, los responsables de implementar la Política de Gobierno Digital deberán hacerlo en conformidad con lo que se ha establecido en el MIPG (Art. 2.2.9.1.3.3., Decreto 1078, 2015, citado en Decreto 767, 2022).

En esencia, el MIPG es un marco de referencia para la dirección, la planeación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y el control de las administraciones del sector público, a partir del cual se busca obtener resultados coherentes con los planes de desarrollo, y por tanto, con las necesidades, los problemas, los intereses y las expectativas de la ciudadanía (MINTIC, 2018). Así pues, el Gobierno Digital es una de las diecinueve (19) políticas de gestión y desempeño a nivel institucional que conforman el MIPG, hace parte de la tercera dimensión “Gestión con valores para resultados”, y como parte del modelo, se ordena su adopción obligatoria en las administraciones públicas de orden nacional y territorial.

El MIPG es un facilitador de una gestión orientada a los logros y la consecución de resultados en las administraciones públicas, razón por la cual, el desarrollo de la tercera dimensión que lo conforma se debe considerar desde dos (2) perspectivas, de ventanilla hacia adentro, es decir, los procesos y el funcionamiento interno, y de ventanillas hacia afuera, que se refiere a la relación del Estado con la ciudadanía y demás grupos de interés. En ambos casos, la política de Gobierno Digital es fundamental para poder “agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de la entidades” y para “facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas” (DAFP, 2021, p. 53). En la Tabla 4, se describen los propósitos de la política digital desde las dos perspectivas que se consideran dentro del MIPG.

Tabla 4. Propósitos de la política de Gobierno Digital en el MIPG

Ventanilla hacia adentro	Ventanilla hacia afuera
Habilitar y mejorar la provisión de servicios en entornos digitales.	Brindar servicios de calidad y aumentar el nivel de satisfacción.
Fortalecer los procesos internos, hacerlos más eficientes, flexibles y seguros, y mejorar las capacidades de gestión con las TIC.	Garantizar el ejercicio de los derechos a la ciudadanía, reducir costos, tiempos y documentación, y reducir los pasos en la interacción con las administraciones.
Aprovechar la información y hacer uso de ésta para tomar decisiones.	Garantizar el acceso a la información pública, así como brindar espacios de participación y decisión conjunta.
Consolidar un Estado abierto.	Empoderamiento de la ciudadanía y demás grupos de interés.
Generar un impulso para el desarrollo, enfrentar las problemáticas y los desafíos con oportunidad, y estimular la creación de ciudades inteligentes.	Garantizar el derecho a participar en la gestión y la elaboración de nuevas propuestas, planes, proyectos o programas para solucionar problemas y atender necesidades.

Fuente: Elaboración propia con base en DAFP (2021).

Cabe destacar que debido a la transversalidad de la política de Gobierno Digital y el protagonismo de los entornos digitales al interior de las administraciones públicas hoy en día, ésta se encuentra estrechamente relacionada con otras políticas que hacen parte del MIPG como aquellas de planeación institucional, talento humano, transparencia, lucha contra la corrupción, servicios al ciudadano y acceso a la información pública, entre otras (MINTIC, 2018; DAFP, 2021).

3.2. Ventanilla Única Empresarial (VUE): más que una plataforma, una estrategia

La Ventana Única Empresarial (VUE) fue creada mediante el Decreto 1875 de 2017 mediante el cual se adicionó el capítulo 55 del título 2, parte 2, libro 2 del Decreto Único

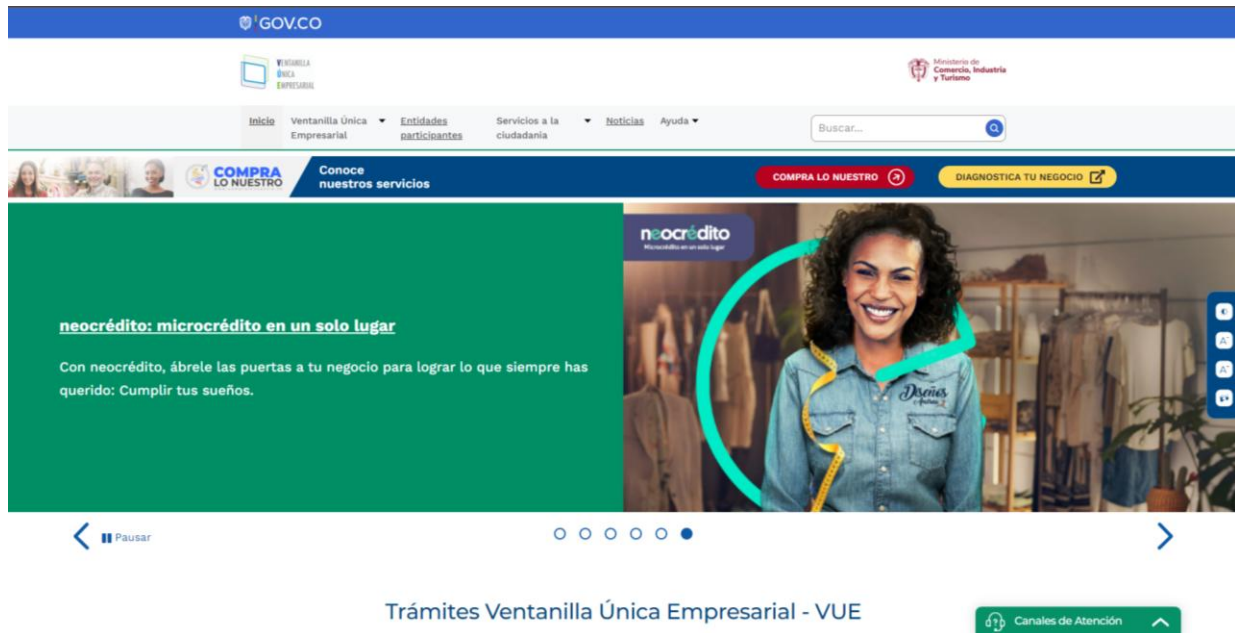
Reglamentario para el sector de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) (Decreto 1074 de 2015). Sin embargo, resulta esencial comprender que la VUE no solo es una plataforma web diseñada e implementada para simplificar y automatizar procesos y trámites relacionados con el sector empresarial o dinamizar las relaciones del MINCIT y las cámaras de comercio con los usuarios, sino que constituye una estrategia de articulación entre el sector público y el sector privado para fomentar la actividad empresarial en el país (Decreto 1875, 2017, Art. 2.2.2.55.1).

En ese orden de ideas, los objetivos que se persiguen con la VUE tienen su base en la unificación de esfuerzos público-privados, por ejemplo, para brindar apoyo y acompañamiento permanente a emprendimientos y empresas, para fomentar la formalidad de las actividades empresariales, así como de las actividades laborales, o para facilitar canales de comunicación, interacción y transacciones entre las partes involucradas (Decreto 1875, 2017, Art. 2.2.2.55.2). Ahora, al tratarse de una plataforma web, representa una estrategia de solución de naturaleza tecnológica en la cual son prioritarios los principios de interoperabilidad, igualdad, usabilidad, accesibilidad, seguridad y calidad según los marcos de referencia y arquitectura TI aplicables al sector público (Decreto 1875, 2017, Art. 2.2.2.55.2).

De manera general, la VUE es coordinada y liderada por el MINCIT, pero su operación está a cargo de las Cámaras de Comercio (Decreto 1875, 2017, Art. 2.2.2.55.3.-5). No obstante, también existe el Comité de Articulación Público-Privada que propende por la interacción, la alineación y la determinación de objetivos y prioridades con relación a la actividad empresarial mediada por la VUE; dicho comité está conformado por el MINCIT, el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), el Ministerio de Trabajo (MinTrabajo), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Confederación de las Cámaras de Comercio (Confecámaras), entre otras entidades (Decreto 1875, 2017, Art. 2.2.2.55.6). En la Figura 1, se muestra la interfaz gráfica principal de la página web de

la VUE.

Figura 1. Página principal de la plataforma web de la VUE



Fuente: Ventanilla Única Empresarial (2023).

La VUE es una plataforma que incorpora el Registro Único Empresarial y Social (RUES), además de integrar canales para la realización de trámites de apertura, operación y cierre de empresas, y la realización de registros tales como el Registro Tributario, el Registro Mercantil o el Registro de Seguridad Social (Art. 2.2.2.55.4.-5). Así mismo, la plataforma tecnológica se caracteriza por su interoperación con otros sistemas de información, bases de datos y aplicativos con los cuales se relacionan los servicios que se prestan desde la ventanilla como el Sistema de Seguridad Social Integral y los Servicios Ciudadanos Digitales (Decreto 1875, 2017, Art. 2.2.2.55.4).

En la Tabla 5, se describe brevemente la estructura y el contenido que constituyen la página web de la VUE.

Tabla 5. Estructura de la plataforma web de la VUE

Sección	Descripción
Inicio	Es la página principal de la página web de la plataforma del VUE. En ella, se encuentran diferentes secciones y enlaces directos para poder consultar los trámites más realizados, los servicios más consultados, los pasos para crear una empresa y las noticias más destacadas.
Ventanilla Única Empresarial	En esta sección, se explica qué es la Ventanilla Única Empresarial (VUE), sus beneficios y su alcance de acuerdo con el Decreto 1875 de 2017 y el Decreto 2106 de 2019.
Entidades	Se presentan las entidades públicas y privadas que hacen parte de la estrategia de la VUE.
Participantes	Por una parte, se presenta una lista de las entidades de orden nacional donde se encuentran Bancóldex, Colombia Productiva, Confecámaras, la DIAN, la Dirección Nacional de Planeación (DNP), el INVIMA, el MINCIT, MinSalud, MinTrabajo, la Policía Nacional y la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, se dispone de un buscador para que los usuarios puedan encontrar las entidades de orden territorial por departamento y municipio tales como las cámaras de comercio, las gobernaciones y las secretarías de planeación y de hacienda, entre otros. Pr último, cabe resaltar que para cada entidad participante de la estrategia de la VUE, se describen los trámites y servicios disponibles para los usuarios en materia empresarial.

Servicios a la

- *Trámites, servicios y otros procedimientos administrativos*

Ciudadanía

Comprende una lista de trámites, servicios y procedimientos administrativos que pueden realizarse, los cuales están asociados a la VUE y cada uno cuenta con una breve descripción. A su vez, cada ítem tiene un enlace para obtener mayor detalle: tipo de consulta, cuánto tiempo tarda el proceso, costo, obligatoriedad, cuándo debe realizarse, enlaces web externos, instrucciones para proceder, formularios de consulta, resultados obtenidos tras el proceso, dónde y cómo realizar seguimiento, canales de comunicación con la entidad encargada, sección de dudas y satisfacción del usuario, entre otros.

Algunos trámites y procesos son la creación de empresa, consultas sobre obligaciones tributarias, consultas del registro mercantil o el RUT, y consultas del estado único de cuenta del Sistema de Seguridad Social, etc.

- *Canales de atención*

Se redirige al usuario a un buscador por municipio y los resultados incluyen horarios de atención, teléfonos y dirección física, enlace para establecer contacto vía WhatsApp y un enlace para diligenciar un formulario de registro de inquietudes (radicados de PQRSD).

- *Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD)*

Es una sección para la radicación o la consulta del estado de PQRSD. Se permite al usuario elegir la entidad por departamento y municipio, y luego, se le permite diligenciar los formularios según sea el caso: petición,

queja, reclamo, sugerencia, denuncia o solicitud de información.

Cada formulario de radicado contiene la información personal de quien lo emite, el espacio para describir los hechos, el espacio para anexar documentos adicionales, la información de contacto para la respuesta y la aceptación de la política de tratamiento de datos personales.

- *Encuesta de satisfacción uso sitio web*

El usuario se dirige a una encuesta de satisfacción sobre el uso y experiencia con la página web de la VUE. La encuesta contiene un total de 8 preguntas, 7 de ellas cerradas con opciones de respuesta múltiple y 1 sola pregunta abierta sobre comentarios o recomendaciones.

Noticias

En la sección de noticias, se presentan notas sobre asuntos empresariales relacionados a los trámites y servicios que se ofrecen mediante la VUE.

No obstante, se destaca que ésta sección no está bien desarrollada y no está actualizada. Solo se encuentran 6 notas con fecha del 2022.

Ayuda

La sección de Ayuda contiene una subsección de preguntas frecuentes, un glosario de términos y una subsección de videos sobre qué es la VUE, cómo funciona y cómo puede usarse para realizar trámites, procesos o acceder a servicios.

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la Tabla 5, la VUE permite realizar diferentes trámites y procesos que se requieren a lo largo de la vida empresarial. Desde el portal se centralizan las operaciones y se guían a los usuarios para que puedan realizar debidamente todos los trámites y procesos acorde a sus necesidades, además de redireccionarlos a sistemas registrales externos o de permitirles consultas en el sistema integrado de información de las entidades participantes sin tener que salir del portal.

Es importante señalar que no todos los municipios del país han implementado la estrategia de la VUE, aun así, se ha ido logrando una mayor cobertura progresivamente. Para ilustrar, en el año 2022 se reportaron 45 cámaras de comercio habilitadas en la plataforma con respecto a las 57 cámaras de comercio que tienen presencia en el país, lo cual representa un aumento en la cobertura frente a las 37 cámaras habilitadas en el año 2021 (MINCIT, 2022a). Del mismo modo, se reportó un incremento en el número de trámites unificados mediante la VUE, los cuales llegaron a una cifra de 30 trámites con la inclusión de las afiliaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, al Sistema de Subsidio Familiar y los reportes unificados de novedades en la vinculación de empleados ante las EPS y los Fondos de Pensiones (MINCIT, 2022b).

Si bien, antes de iniciar operaciones con la VUE en 2018, en el caso de la apertura de una empresa en Colombia implicaba 8 trámites, 11 días, el diligenciamiento de más de 50 formularios con la misma información y el establecimiento de relaciones en canales virtuales y presenciales con más de 10 entidades diferentes, con la VUE en marcha se ha logrado la simplificación de trámites y procesos, su automatización y la integración de los sistemas de información de todas las entidades que intervienen en las actividades empresariales permitiendo la optimización de los recursos y los tiempos; hoy la apertura de una nueva empresa le toma a los empresario o emprendedores 1 día o menos (MINCIT, 2020).

Por otra parte, con relación a la VUE, se cita el Decreto 2106 de 2019 a través del cual se

expidieron disposiciones para poder simplificar, suprimir y reformar trámites en el sector público con el fin de hacer los procesos y procedimientos más “sencillos, ágiles, coordinados, modernos y digitales” (Art. 1.). En el capítulo II de éste decreto, se hace referencia a la transformación digital para efectos de una gestión pública efectiva y se establecen los servicios ciudadanos digitales como medios para lograr una mayor eficiencia en las interacciones con los ciudadanos y demás usuarios (Art. 9).

Asimismo, en el Art. 15 se hace referencia al Portal Único del Estado Colombiano que corresponde a una sede electrónica compartida donde los usuarios pueden acceder a información pública, procedimientos, trámites y servicios ante las autoridades competentes. Dicho portal se encuentra administrado y gestionado por el MINTIC, y por lo tanto, es éste mismo el encargado de garantizar su correcto funcionamiento y el cumplimiento de los estándares de calidad, de seguridad y de interoperabilidad. En consecuencia, se dispuso que la integración de sedes electrónicas y ventanillas únicas, como la VUE, debían integrarse al Portal en los términos dictados por el MINTIC de acuerdo con el Anexo 3 - Guía de lineamientos para sedes electrónicas, ventanillas únicas digitales y portales (MINTIC, 2020).

Concretamente, en el Anexo 3 en mención se establecen lineamientos y se brindan instrucciones sobre el contenido mínimo (información sobre la ventanilla, entidades participantes, noticias, ayuda y menú de servicios a la ciudadanía), estructura y arquitectura, diseño gráfico y cumplimiento de políticas (términos y condiciones, privacidad, tratamiento de datos personales, derechos de autor, autorización de uso sobre contenidos, etc.) (MINTIC, 2020). De igual manera, en el anexo 3, se presenta el modelo de integración de las ventanillas únicas al Portal Único del Estado (gov.co), el cual contempla como mecanismo la redirección desde la sede electrónica compartida hacia las ventanillas únicas digitales manteniendo a los usuarios dentro del mismo dominio (MINTIC, 2020).

Por último, se hace alusión a la Ley 1955 de 2019 a través de la cual fue expedido el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” donde se da continuidad a las estrategias de modernización de las administraciones públicas, de transformación digital y de gestión pública efectiva reforzando iniciativas y estrategias en desarrollo tales como la Ventanilla Única Empresarial o la Campaña “Estado simple, Estado ágil” que se ha estado llevando a cabo en los últimos años según la Directiva 07 de 2018 de la Presidencia de la República.

En el Art. 147 se ordenó la implementación de planes de acción para la transformación pública digital con fines de la interoperabilidad, la racionalización de trámites y procesos, la optimización de los recursos públicos, la integración de los canales de interacción Estado-usuarios al Portal Único del Estado Colombiano y el uso de tecnologías para propender por el gobierno abierto (Ley 1955, 2019). Del mismo modo, en el Art. 148 se estableció el Gobierno Digital como política de gestión y desempeño institucional en todas las entidades de la administración pública (Ley 1955, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que la VUE constituye una manifestación tangible del sincretismo paradigmático que caracteriza la administración pública colombiana. No se trata simplemente de una plataforma tecnológica, sino de una estrategia que integra elementos distintivos de los tres paradigmas administrativos analizados:

a. Del modelo burocrático conserva la estandarización de procedimientos y el establecimiento de marcos normativos claros, evidenciados en la estructura ordenada de trámites y la definición precisa de competencias entre las entidades participantes. En este sentido, cada trámite, aunque integrado a la plataforma, respeta los pasos de la norma que le dio su origen. Aunque hayan sido diversos las intenciones de la Administración de acudir a la racionalización de trámites, inclusive considerando que es una política directamente plasmada por el MIPG, la creación de la VUE no implicó necesariamente la eliminación de aquellos en favor de una eficiencia

digital.

b. De la Nueva Gerencia Pública adopta el enfoque en la eficiencia y los resultados, reflejado en la simplificación de trámites (reducción de tiempos de apertura empresarial de 11 días a 1 día) y la optimización de recursos mediante la eliminación de duplicidades en el diligenciamiento de formularios.

c. De la Gobernanza incorpora la participación multiactoral y la construcción de redes, materializada en el Comité de Articulación Público-Privada y en la pretensión interoperabilidad entre diferentes entidades y niveles de gobierno mediante el establecimiento de un directorio variado de trámites en la VUE que redirige, usualmente, al portal de la entidad encargada del mismo para obtener mayor información al respecto.

Figura 2. Acceso a la Plataforma Neocrédito de la VUE. Ejemplo de la redirección que realiza la VUE al portal de Bancóldex.

Descripción

Brindar la posibilidad a los microempresarios de todo el país de **solicitar crédito de manera simultánea con varias entidades financiadoras** (orientadas a crédito microempresarial, fintech y entidades bancarias vigiladas), a través de la plataforma digital neocrédito.

Tipo de consulta Servicio en línea.	¿Cuánto tarda el proceso? El tiempo que tome en cargar los documentos en línea. Si es aceptado, cuatro (4) días hábiles después, recibe ofertas de crédito de los diferentes Aliados Financieros para comparar y elegir la que mejor se ajuste a sus necesidades.
¿Tiene costo? No.	¿A dónde ir? Plataforma neocrédito.
¿Cuándo puedo realizarlo? En cualquier momento.	¿Es obligatorio? No.

¿Qué necesito para acceder a los servicios?

Ciudadano **Organizaciones**


1 Registrarse en la plataforma digital neocrédito

Para acceder a los servicios que ofrece neocrédito siga los pasos que se mencionan a continuación:

1. Ingrese a la [plataforma neocrédito](#).
2. Escoja si es persona jurídica.
3. Diligencie el formulario de registro.

La transformación digital, en este contexto, no implica necesariamente la creación de un nuevo paradigma administrativo sino un facilitador tecnológico que materializa principios de los tres paradigmas existentes, al ser condiciones estructurales del Estado colombiano según observamos al hacer referencia al sincretismo. El uso de la tecnología para busca facilitar la estandarización y el control de los trámites (burocracia), elevar la eficiencia y medición de resultados (NGP), y habilita nuevas formas de participación y colaboración entre actores gubernamentales y privados (Gobernanza). Esto es particularmente evidente en funcionalidades de la VUE como la trazabilidad de trámites, la medición de tiempos de respuesta y los canales de interacción con usuarios:

Figura 3. Campo de comentarios de la VUE. En cada trámite, la VUE permite al ciudadano enviar una evaluación de su experiencia en dicho portal.



¿Cómo fue su experiencia durante el proceso?

FÁCIL DIFÍCIL

Escriba sus comentarios:
Queremos conocer su experiencia, sugerencias y consejos...

ENVÍE SUS COMENTARIOS

Este análisis de la VUE refuerza la tesis del sincretismo constitucional propuesta por Restrepo (2011) y evidencia cómo la modernización específicamente del Estado colombiano no representa una separación de los paradigmas anteriormente reseñados, sino que describe una integración práctica de sus elementos característicos complementada por las posibilidades que ofrece la transformación digital.

Sin embargo, la VUE también hereda las limitaciones propias de cada paradigma, las cuales se manifiestan de manera particular en su implementación:

a. Del modelo burocrático persiste el contraste entre la normatividad y la realidad administrativa. El Decreto 1875 de 2017 establece en su artículo 2.2.2.55.5:

"La plataforma tecnológica desarrollada en el marco de la Ventanilla Única Empresarial -VUE- será el canal obligatorio de flujo de información y de los procesos de apertura, desarrollo de actividad empresarial y cierre de empresa de las entidades que participen en los trámites vinculados a la VUE" (Subrayado fuera de texto).

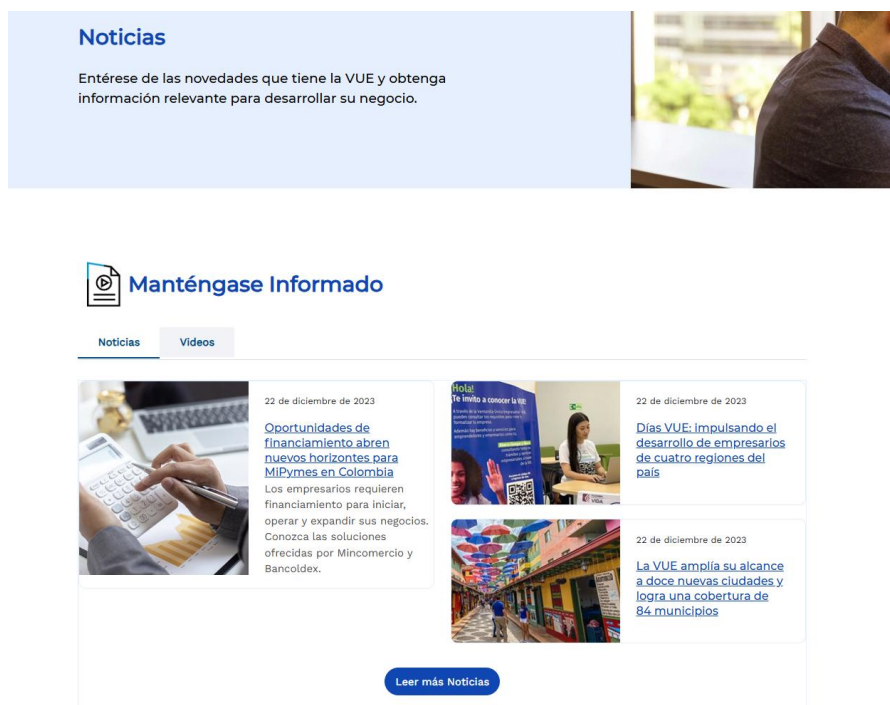
No obstante, esta obligatoriedad legal difiere estrepitosamente de la realidad operativa en las Cámaras de Comercio, donde los trámites presenciales siguen siendo la norma. Esta situación evidencia una característica problemática heredada del modelo burocrático: la tendencia a emitir normas sin considerar las condiciones materiales para su implementación. Por ejemplo, en algunas ciudades en las que se ha implementado la VUE, trámites fundamentales para la creación y operación de una empresa como la inscripción en el Registro de Información Tributaria (RIT) o la inscripción de libros de comercio, simplemente no están disponibles por lo que la única opción es asistir presencialmente.

Figura 4. Trámites integrados en el registro mercantil de la VUE según su portal web.



Por otro lado, las dificultades y demoras en la operación y actualización de la VUE se manifiestan en aspectos concretos. Por ejemplo, servicios y trámites trascendentales y actualmente incluidos en la VUE como la consulta de nombre de marca (<https://www.vue.gov.co/tramites-y-consultas/consulta-de-nombre-de-marca>), la actualización del Registro Nacional de Turismo (<https://www.vue.gov.co/tramites-y-consultas/registro-nacional-de-turismo-rnt/Filtro/>) y la consulta de responsabilidades tributarias (<https://www.vue.gov.co/tramites-y-consultas/consulta-de-responsabilidades-tributarias>) muestran fechas de última actualización del 15 de enero de 2024, evidenciando un rezago de más de nueve meses en la actualización de información crítica para los usuarios. En consonancia con lo anterior, el portal de noticias no emite contenido desde diciembre de 2023, lo que sugiere una falta de mantenimiento activo de la plataforma.

Figura 5. Portal de noticias de la VUE.



b. Siguiendo con el análisis, se encuentra que la VUE refleja el conflicto entre eficiencia y

equidad territorial característico de la NGP: si bien la plataforma reduce tiempos y costos en zonas donde está completamente implementada, su obligatoriedad ignora las profundas desigualdades estructurales del país. En numerosos territorios, las limitaciones básicas de infraestructura conocidas públicamente - incluyendo el acceso irregular o inexistente a electricidad - convierten la digitalización obligatoria de trámites empresariales en una disposición irrealizable que podría obstaculizar más que facilitar la formalización empresarial. Si bien esta obligatoriedad es progresiva, de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.2.55.5., la realidad territorial colombiana refleja que incluso un enfoque gradual enfrenta serias dificultades para su implementación. Esta situación concuerda con la crítica de Harrow (2002) sobre cómo ciertos postulados de la NGP pueden exacerbar inequidades existentes al privilegiar la eficiencia sobre la accesibilidad.

c. Por último, la VUE está influenciada por la Gobernanza en el desafío de la coordinación multiactor en contextos de capacidades institucionales asimétricas: las estadísticas de implementación - con solo 45 de 57 cámaras de comercio habilitadas en 2022 - revelan las dificultades para establecer una gobernanza digital efectiva en territorios con limitaciones estructurales. Como advierte Zurbriggen (2011), la implementación de modelos de gobernanza en Latinoamérica frecuentemente subestima las diferencias en capacidades institucionales y contextos locales, generando brechas entre los objetivos de política y su materialización efectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante señalar que el éxito futuro de la plataforma no dependerá solo de avances tecnológicos o reformas normativas, sino de la capacidad de los diferentes actores que participan en ella, y en particular del MINCIT, para sortear estas dificultades operativas y adaptarse a realidades territoriales específicas, posiblemente requiriendo un modelo híbrido que combine canales digitales y presenciales según las capacidades locales. Estas tensiones sugieren que el sincretismo entre paradigmas, aunque valioso para el estudio teórico, debe complementarse con un reconocimiento realista de las limitaciones estructurales del país y una

implementación más rigurosa de la interoperabilidad entre entidades. La transformación digital de la administración pública, más que una transición uniforme y obligatoria, probablemente requerirá una implementación diferenciada, con un enfoque regional, social y económico que responda a las diversas realidades territoriales de Colombia, así como un compromiso político más decidido con la integración efectiva de sistemas y servicios.

Capítulo 4. De políticas de gobierno a políticas de Estado: una expresión de los paradigmas administrativos en Colombia

El análisis de los paradigmas administrativos ha dejado entrever que desde la Constitución Política de 1991, Colombia no se ha inclinado por ningún paradigma en particular, sino que en su lugar, se ha optado por un sincretismo “involuntario” como lo denomina Restrepo (2011), caracterizado por tomar elementos característicos del modelo burocrático, de la NGP y de la Gobernanza en su conjunto, para fundamentar la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas en el país en tanto se busca superar las falencias, defectos y desafíos propios que cada uno de ellos conlleva para dotar la acción administrativa estatal de eficacia, eficiencia, transparencia, responsabilidad y una mayor participación de todos los actores sociales involucrados.

Ahora bien, la fusión de estos elementos paradigmáticos no ha sido abrupta. Con el paso del tiempo, la reforma del Estado ha tenido una agenda dinámica que se puede evidenciar, por ejemplo, a través de la legislación emitida durante las últimas décadas sobre la administración pública, si bien, con muchos logros y éxitos en algunos ámbitos, también con muchos resultados desfavorables que dan cuenta de la incapacidad que persiste en éstas a la hora de suministrar bienes y servicios públicos, garantizar los derechos y la participación de la ciudadanía, o abordar problemas clásicos como lo es la corrupción, entre otros, motivo por el cual, autores como Evans (2003) invitan a repensar dichas reformas desde un enfoque híbrido donde la efectividad de las administraciones depende del equilibrio e integración sinérgica de los tres (3) modos de control clásicos que han orientado las acciones estatales.

De hecho, según la aproximación que se hizo en torno al Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG en secciones anteriores, éste consiste en un marco de referencia para la gestión

pública que da cuenta tanto del sincretismo que se menciona, como de la alineación con la propuesta del Hibridismo y el imperio de la Gobernanza sobre los otros paradigmas administrativos en tanto se prioriza la generación de valor público y la participación democrática, aunque ello, no significa que no pervivan elementos del modelo burocrático o de la NGP. En estas instancias, es imprescindible comprender que la modernización de las administraciones públicas en las últimas décadas no solo se restringe a un componente tecnológico sino que involucra una serie de reformas constantes de sus bases teórico-conceptuales y sus formas de operación para fortalecer la gestión pública.

La complejidad de estas reformas requiere un llamado a dejar el razonamiento simplista de lado, para abordar la complejidad innata que envuelve las administraciones públicas en el contexto de las sociedades contemporáneas, pues son vehículos que le permiten al Estado cumplir con sus funciones, así como interactuar y establecer relaciones con la ciudadanía y otros grupos de interés reconfigurando las dinámicas y los roles que cada actor tiene; así, mientras el Estado ha dejado de ser ejecutor, gestor y regulador exclusivamente, la ciudadanía y otros grupos de interés se han convertido en sujetos activos que a través de su participación se involucran en la toma de decisiones y ejercen control sobre el quehacer de las entidades y funcionarios públicos.

Desde esta perspectiva, aparecen los matices de la NGP para la consecución de una buena gestión, que según este paradigma, trasciende del control burocrático para darle lugar al control *a posteriori* de los resultados de las acciones estatales, y con ello, la incorporación de aspectos claves tales como la planeación operativa y presupuestal, la evaluación del desempeño institucional tanto a nivel operativo como en la gestión de planes y políticas públicas, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de las relaciones humanas, la maximización de la capacidad de reacción, la supresión de los trámites que son innecesarios, el fomento de las alianzas entre actores, y la definición de objetivos que propendan por la deliberación y la participación ciudadana para determinar la

eficiencia y la efectividad de la Administración (Restrepo, 2011).

Sin embargo, ante la crisis de gobernabilidad y el intento fallido de trasladar el modelo de gerencia del sector privado al Estado y las administraciones públicas, el paradigma de la Gobernanza, por su parte, ha favorecido la consolidación de una nueva forma de gobernar mediante la cooperación y asociación de los diferentes actores tanto públicos como privados en un proceso de toma de decisiones que reposa en las vías de la negociación y el consenso. En otras palabras, desde este paradigma se ha heredado un proceso de apertura de la gestión pública que permite la participación democrática de los administrados en los mismos procesos administrativos en un ejercicio de corresponsabilidad, empoderamiento y revalorización de la ciudadanía que contribuyen con la legitimidad de las acciones estatales y del Estado *per se*.

Haciendo énfasis en el MIPG, se reconoce que como marco de referencia para la gestión y operación del sector público, también representa una consecuencia de los esfuerzos que se han realizado a través del tiempo para fortalecer y mejorar continuamente las administraciones públicas desde todo ángulo por cuanto articula, integra y sistematiza las mejores prácticas, lecciones, resultados, oportunidades de mejora, sistemas, métodos e instrumentos para facilitar la gestión de lo público con orientación a los logros y la consecución de resultados óptimos en la búsqueda de brindar garantías sobre los derechos de las partes, la satisfacción de las necesidades o la atención de las expectativas/intereses de los administrados, y la resolución de problemáticas, si bien con un óptimo manejo de los recursos, generando bienestar integral y calidad de vida -valor público-.

De manera expresa, en el Marco general del MIPG v5 el Gobierno Nacional de turno reconoce que este es un consolidado de todas las iniciativas estratégicas que se han desarrollado a partir de la Constitución de 1991 para lograr una gestión pública más eficiente y de calidad, reflejando, además, el compromiso que asume el Estado, sus entidades y sus funcionarios para con los ciudadanos (DAFP, 2023a). En ese orden, la formulación e implementación de políticas tanto

de gobierno como de Estado, las cuales buscan transformaciones y cambios en las condiciones actuales de la población, los hogares y los territorios en diferentes escalas, sin duda, requieren de un sector público fuerte que cumpla con sus funciones a cabalidad, ponga en el centro de sus acciones a los administrados, y los escuche activamente para construir un nuevo contrato social que conduzca hacia el proyecto de país que se persigue.

En el contexto actual, la modernización de las administraciones públicas implica reformas de adaptabilidad, flexibilidad y democratización para cumplir con sus funciones con la mayor eficiencia, efectividad, calidad y transparencia posible. Sin embargo, como se ha venido exponiendo, en el marco de una sociedad globalizada y permeada por las TIC es prácticamente imposible no hablar de modernización sin remitirse a lo tecnológico siendo la administración electrónica (e-administración) un modelo adoptado en el país para facilitar las interacciones y fortalecer las relaciones tanto al interior de las mismas entidades del sector público, como a nivel interadministrativo y, con la ciudadanía y demás grupos de interés mediante sedes o plataformas digitales.

Desde la década de los noventa y en lo corrido del siglo XXI, se ha ordenado a todas las entidades públicas avanzar en la transformación digital con las políticas de Gobierno en Línea y Gobierno Digital, soportadas por el MIPG, logrando una mejoría en su competitividad, una ampliación en su cobertura y alcance, una reducción de las brechas de tiempo y espacio que limitan las interacciones con los administrados u otras entidades, y una mayor accesibilidad a los bienes y servicios que ofrecen. En este punto, resulta pertinente recordar que como parte de las políticas de gestión y desempeño institucional del MIPG, se encuentra explícitamente la política de Gobierno Digital que se caracteriza por la apertura de la gestión pública del Estado a todos los actores relacionados en un ejercicio de corresponsabilidad, participación democrática y una lucha anticorrupción como lo demarca el paradigma de la Gobernanza.

Con esta política, se ha tratado de poner en marcha estrategias y acciones claras para la promoción de una cultura de confianza basada en el diálogo multilateral entre todos los actores involucrados mediante cuatro (4) escenarios de interacción y relacionamiento: (i) la consulta y acceso a la información pública, (ii) el acceso a la oferta de bienes y servicios, (iii) la ejecución de acciones relacionadas con la rendición de cuentas, las peticiones y el control social, y (iv) el trabajo colaborativo y participativo para contribuir con la solución de problemas de interés colectivo (DAFP, 2023b). Justamente a partir de estos hechos, se visibiliza la intención de este trabajo sobre el abordaje de la Ventanilla Única Empresarial (VUE) como estrategia materializada de atención, prestación de servicios y diálogo con los administrados del MINCIT, así como del Comité de Articulación Público-Privada en representación de diferentes entidades que se relacionan con las actividades empresariales en Colombia.

La caracterización de la VUE y su operación, expuesta en el Capítulo 3, permite identificar diferentes elementos de los paradigmas administrativos clásicos que confluyen en fenómeno de sincretismo, y a su vez, responden a lo dispuesto en el MIPG y a las necesidades de modernización de las administraciones en una sociedad permeada por las TIC. No se trata únicamente de una plataforma web que ha dado lugar a la automatización de procesos y trámites como lo respaldaría la NGP, sino que también se distinguen aspectos claves tales como la integración e interoperabilidad de sistemas interadministrativos, la simplificación de trámites y procesos, la oferta de canales de comunicación, e incluso, la disponibilidad de una plataforma transaccional logrando un impacto significativo en la actividad y la formalidad empresarial, lo cual, es propio de la apertura que sustenta la Gobernanza.

La implementación de la VUE, así como su actualización y las mejoras tecnológicas que se han incorporado progresivamente, tienen un impacto claro tanto para las administraciones como para los administrados. Por ejemplo, en términos de eficiencia, la VUE ha logrado la optimización

de tiempo y recursos en la tramitación de la apertura de una empresa pasando de 11 días a 1 día o menos, y reduciendo la cantidad de formularios que deben diligenciarse con la misma información ante diferentes entidades que ahora se interconectan en esta plataforma. Este tipo de escenarios son favorables para la gestión pública dotándola de virtudes como la agilidad, la simplicidad y la facilidad de acción frente a un proceso que es clave para la formalidad de las actividades empresariales, la formalidad laboral, la cobertura de servicios de salud y riesgos profesionales para los trabajadores, los impuestos, las exenciones y los subsidios que puedan tener lugar, entre otros, que a la larga se amplifican impactando el bienestar social, la economía nacional y el desarrollo del país.

La modernización de las administraciones públicas es un asunto al que se le ha dado cierta continuidad a través de las políticas de cada gobierno de turno con la formulación e implementación de iniciativas, programas, campañas y proyectos que buscan contribuir con la transformación digital y la consolidación de un Gobierno abierto. Sin embargo, mientras algunas políticas de gobierno han tenido rupturas y solo han estado vigentes durante el periodo de mandato, otras han logrado constituirse como políticas de Estado logrando acuerdos estratégicos y rutas de acción con alcances de mediano y largo plazo, lo cual implica, a su vez, que se garantice su permanencia y continuidad en el tiempo.

Aquí, sin duda, gana protagonismo la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial (Documento CONPES 3975) con la cual se tiene como objetivo potenciar la generación de valor para todos los actores sociales mediante el uso de la tecnología en los sectores público y privado. Ésta ha sido antecedida por otras políticas CONPES e instrumentos normativos de desarrollo que han tenido lugar desde el año 2000 dentro de una agenda enfocada a la conectividad y la transición hacia el Gobierno en Línea, siendo sustituidos por la Política de Gobierno Digital en 2019, donde la participación democrática y la relación sociedad-Estado

adquieren mayor relevancia.

Asimismo, se cita el Documento CONPES 4070 que contiene los lineamientos de Política para la implementación de un Modelo de Estado Abierto reconociendo la necesidad de mejorar la calidad de la democracia, la acción administrativa y el ejercicio de corresponsabilidad de los diferentes actores sociales en la toma de decisiones, y por tanto, en la gestión pública. Existen múltiples esfuerzos orientados a facilitar la instauración de este modelo como bien se evidencia desde la perspectiva de la transformación digital, no obstante, persisten problemas relacionados con una insuficiencia en la articulación de las normas, en los arreglos institucionales y en la inclusión de actores en torno a la construcción de una confianza pública, los cuales han entorpecido la consolidación de una cultura de integridad, democracia, transparencia e innovación en la gestión pública.

Con respecto a la VUE, es preciso mencionar la Política de Formalización Empresarial (Documento CONPES 3956:2019) y la Política Nacional de Emprendimiento (Documento CONPES 4011:2020) donde esta ventanilla se incorpora explícitamente como una herramienta estratégica en la definición de los compromisos y los planes de acción a poner en marcha para alcanzar los objetivos propuestos y con la finalidad de apoyar a los emprendedores, respaldar las actividades empresariales y elevar la productividad en el mediano y largo plazo. En suma, una revisión sobre otros documentos CONPES permitieron la identificación de otras políticas donde se usan las ventanillas como vías de diálogo entre actores y racionalización de trámites y procesos para lograr una gestión pública más eficiente, efectiva y competente, siendo ejemplos la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y Ventanilla Única de Inversiones (VUI).

Hasta el momento, se ha destacado todos los esfuerzos y aspectos positivos que se han tenido desde la perspectiva de modernización de las administraciones públicas dando cuenta del avance que se ha tenido, en especial, desde aspectos como la transformación digital. No obstante,

es importante comentar que dicho nivel de avance aun se considera insuficiente y queda mucho trabajo por delante, a razón de lo cual, la consolidación de las políticas de Estado en torno a este eje es esencial para dar pasos con mayor firmeza y contundencia en tanto sirven como pilares y habilitadores de cambio.

Los rankings mundiales sobre competitividad digital y *e-government*, así como los reportes derivados del FURAG, muestran que el país tiene un rezago y un bajo desempeño frente a las políticas que sustentan la transformación digital, lo cual se debe a una baja capacidad para adoptar y explotar las tecnologías digitales dentro del sector público (DPN, 2019). Existen barreras significativas como la falta de conocimiento y de cultura en torno al mundo digital, hay escasez de capital humano especializado, hay imitaciones de presupuesto para invertir en infraestructura tecnológica y, las diferencias contextuales y socioeconómicas de las diferentes entidades generan disparidades entre las administraciones públicas dificultando la materialización de la transformación digital en la práctica para aprovechar las ventajas y los beneficios de las TIC.

Desafortunadamente, en Colombia no se ha logrado hasta el momento ni una transformación digital completa, ni se ha alcanzado el propósito de ésta misma, es decir, el Estado no ha logrado crear valor público de manera adecuada y suficiente con el nivel de avance que se tiene en la integración de las TIC en la gestión pública. Por lo tanto, es importante señalar que lo anterior, no se limita únicamente al interior del sector público y el relacionamiento interadministrativo, sino que también debe considerarse la generación de condiciones habilitantes en el entorno físico, económico e institucional de la sociedad de tal manera que todos los actores puedan usar y aprovechar las TIC para participar democráticamente, disfrutar de sus derechos, y actuar con responsabilidad como se pretende bajo el paradigma de la Gobernanza y la aspiración de un Estado Abierto, que por ahora, solo es eso: una aspiración, un proyecto.

Determinar cuál o cuáles son los paradigmas de la administración pública predominantes

que rigen actualmente en el país, no solo adquiere importancia histórica, sino que resulta ser fundamental para comprender y evaluar cómo se desarrollan las políticas públicas en el país. Cada paradigma tiene sus propios enfoques, métodos, prioridades y perspectivas, así como debilidades y obstáculos según el contexto, las cuales se adoptan por los gobiernos de turno, lo que, por supuesto, tiene un impacto en la forma en la que se ejerce la función pública, la forma en la que se toman acciones y decisiones, la forma en la que se relacionan e involucran a los diferentes actores y la forma en la que se busca introducir cambios en diferentes esferas de la sociedad.

En ese orden de ideas, los procesos de modernización del Estado y de transformación digital han estado directamente condicionados por el paradigma de las administraciones públicas desde donde se marcan las pautas de priorización, las líneas de trabajo, los actores involucrados y demás aspectos que suelen describirse en el contenido de las mismas políticas públicas. Entonces, el paradigma se establece como la base de toda acción y decisión condicionando el alcance, el avance, el retroceso y cualquier obstáculo que pueda surgir en el camino a su implementación exitosa.

A lo largo de este documento, se ha descrito cómo se ha dado tanto la modernización de las administraciones públicas en Colombia destacando su componente tecnológico, así como la evolución de las políticas públicas de transformación digital, entre otros instrumentos y recursos que la soportan. Las estrategias de Gobierno en Línea y Gobierno Digital reflejan diferentes compromisos de los gobiernos con dichos procesos, cada uno con sus ventajas y desventajas, aunque es preciso señalar que se trata de una transformación que todavía sigue en proceso teniendo mucho camino por recorrer.

Algunos avances relevantes se relacionan con la transformación e innovación digital justamente en el sector público gracias a la adopción de la e-administración y la mediación de las TICs como parte del proyecto de modernización, que desde su base pretende reposicionar un Estado legítimo y consolidar una Administración Pública eficiente, eficaz, transparente,

democrática y con una mayor participación de todos los actores sociales involucrados. Entonces, en retrospectiva, del paradigma dominante dependen las prioridades gubernamentales, se condicionan el marco de acción y todo proceso de toma de decisiones, se influye en la formulación e implementación de las políticas públicas, y se brindan directrices para orientar las relaciones del Estado con la ciudadanía.

Contrastando los paradigmas administrativos con la digitalización que es la esencia del Gobierno Digital, se evidencia una incompatibilidad inherente. El modelo burocrático y el tradicionalismo presentan resistencia debido que sus esquemas jerárquicos y operativos tienden a conducir a una implementación lenta de cualquier iniciativa digital, e incluso, obstaculizar el cambio a nuevas culturas tecnológicas. Por su parte, la NGP y la Gobernanza muestran mayor afinidad pues algunos de sus postulados, analizados a lo largo de este escrito, presentan medidas compatibles e impulsoras de la digitalización explicadas en la búsqueda de eficiencia (optimización de costos y recursos) y la búsqueda de democratización (participación, trabajo colaborativo, diálogo, control social, etc.) de las administraciones públicas, respectivamente. La VUE es una manifestación del sincretismo paradigmático predominante en Colombia, así como de la modernización de las administraciones públicas y las políticas de transformación digital que se han desarrollado en las últimas décadas.

Conclusiones

El abordaje de la gestión pública exige no solo remitirse a la praxis, sino también conocer el trasfondo teórico-conceptual que sustenta las acciones públicas. En ese sentido, tras un análisis de los paradigmas administrativos clásicos, se identificó que en Colombia, al menos desde la Constitución de 1991, la Administración Pública se sustenta en un fenómeno de sincretismo constitucional involuntario donde confluyen elementos característicos de los paradigmas burocrático, de la NGP, y de la Gobernanza en tanto se busca superar las limitaciones que cada uno posee individualmente. No obstante, el dinamismo que envuelve las reformas del Estado, así como los desafíos que persisten, han conllevado a repensar la gestión pública desde un enfoque paradigmático híbrido.

Dicho esto, se presenta el Nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, que más allá de constituir un marco de referencia para la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas, representa un esfuerzo significativo en el avance hacia una gestión pública más eficiente, efectiva, transparente, democrática y moderna en alineación con el sincretismo paradigmático que se devela y la adopción de un enfoque en la generación de valor público, que a su vez, revaloriza la ciudadanía, la empodera y la involucra en un ejercicio de corresponsabilidad en la toma de decisiones. En ese orden, cada una de sus versiones, modificaciones y actualizaciones responde al compromiso que asume los gobiernos de turno y el Estado mismo en cuanto al mejoramiento de la gestión pública y el cumplimiento a cabalidad de sus funciones. Adicionalmente, el MIPG logra integrar elementos de paradigmas que inicialmente parecen contradictorios, por ejemplo: el énfasis en el factor humano y la carrera administrativa basada en el mérito (herencia burocrática), el control interno y la orientación a resultados (NGP), y la participación ciudadana y la coordinación entre múltiples actores públicos y privados para la

toma de decisiones (Gobernanza).

Ahora bien, las reformas del Estado en consideración del contexto contemporáneo, también responden a una modernización de las administraciones públicas, destacando el componente tecnológico (e-administración) y su impacto en las formas de operar, interactuar y relacionarse con otros actores sociales. Así pues, a través del MIPG, se reconoce el Gobierno Digital como una de las 19 políticas de gestión y desempeño institucional que expresan la continuidad del camino que se ha emprendido en las últimas décadas en cuanto a una transformación digital del sector público y la búsqueda de un Estado abierto donde se hace primordial la cultura del diálogo entre todos los actores y la participación democrática sustentada en los principios de la Gobernanza. En otras palabras, la modernización tecnológica y la transformación digital, si bien buscan automatizar y simplificar las actividades administrativas, también se trasladan a otras instancias donde facilita la intervención de la sociedad en la gestión pública, facilita la interacción y la comunicación, y fomenta la confianza que legitima las acciones estatales.

En ese orden, la aproximación a la Ventanilla Única Empresarial (VUE) permitió su reconocimiento como una estrategia que se articula con el MIPG, y que, contribuye con la materialización de la transformación digital en las administraciones públicas en el marco de una apertura estatal que tiene interés en compartir la responsabilidad e incrementar su participación tanto en las decisiones que se tomen, como en la resolución de problemas colectivos y el ejercicio del control social. De esta manera, la VUE se convierte en un ejemplo claro cómo se las políticas de gobierno se han convertido en políticas de Estado dotándolas de continuidad, y además, de cómo se han gestado algunos avances, en gran medida, exitosos en pro de una gestión pública que impacta positivamente tanto a los administradores como a los administrados. En ese sentido, el estudio de la VUE permite evidenciar cómo se materializa en la práctica el sincretismo paradigmático mencionado a través del texto. La VUE representa un avance en la modernización tecnológica del

Estado pero también refleja los desafíos persistentes en la visión mixta de paradigmas administrativos, particularmente en temas de implementación territorial y operación permanente de la herramienta.

En concordancia con lo anterior, es preciso señalar que Colombia enfrenta grandes desafíos para poder lograr la tan anhelada transformación digital y la apertura del Estado en tanto existe un rezago en la adopción de las TIC, y asimismo, existe una serie de barreras económicas, sociales, culturales y contextuales que condicionan el alcance, la cobertura y la participación de los diferentes actores, al igual que la capacidad de actuación de las administraciones públicas con respecto al ideal que se persigue. Es crucial no solo actuar hacia el interior del sector público, sino también trabajar en mejorar las condiciones del entorno donde se desenvuelven las interacciones Estado-sociedad.

Finalmente, pero no menos importante, esta investigación permite una base para nuevos estudios en los que se explore el sincretismo paradigmático y su influencia en otros ámbitos de la administración pública, así como realizar estudios comparativos con otros países de la región que enfrentan desafíos similares en su modernización estatal.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2007). El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Allí-Aranguren, J. C. (2004). *Derecho administrativo y globalización*. Madrid, España: Editorial Civitas, 393 p.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991, 18 de abril). La Gaceta Constitucional No. 53. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Banco Mundial. (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- Campanelli, M. J. (2019). El derecho administrativo tradicional en el Estado postmoderno: globalización, buena administración y supranacionalidad (El caso OCDE-Colombia). *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 201-219. Doi: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n21.10>
- Constitución Política de Colombia (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Decreto 2740 de 2001. Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el capítulo cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al sistema de desarrollo administrativo. 20 de diciembre de 2001. D.O. 44.659.
- Decreto 1599 de 2005. Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano. 20 de mayo de 2005. D.O. 45.920.
- Decreto 1151 de 2008. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones. 14 de abril de 2008. D.O. 46.960.
- Decreto 2482 de 2012. Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de

la planeación y la gestión. 3 de diciembre de 2012. D.O. 48.634.

Decreto 2693 de 2012. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011, y se dictan otras disposiciones. 21 de diciembre de 2012. D.O. 48.651.

Decreto 943 de 2014. Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). 21 de mayo de 2014. D.O. 49.158.

Decreto 2573 de 2014. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones. 12 de diciembre de 2014. D.O. 49.363.

Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Mayo 26 de 2015. D.O. 49.523.

Decreto 1499 de 2017. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. 11 de septiembre de 2017. D.O. 50.353.

Decreto 1875 de 2017. Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, se crea la Ventanilla Única Empresarial -VUE: y se adiciona un párrafo al Artículo 2.2.2.38.6.4 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. 17 de noviembre de 2017. D.O. 50.420.

Decreto 1008 de 2018. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 14 de junio de 2018. D.O. 50.624.

Decreto 2106 de 2019. Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. 22 de noviembre de 2019. D.O. 51.145.

Decreto 767 de 2022. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 16 de mayo de 2022. D.O. 52.036.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2017). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional, Versión 1.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2021). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional, Versión 4. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2023a). Marco General del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Versión 5. Bogotá, D. C., Colombia. Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Marco+general+MIPG+V5.pdf/56dc451e-b8c1-06b5-6c46-292e4ff71df6?t=1691168391010>

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2023b). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Versión 5. Bogotá, D. C., Colombia. Disponible en:

https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/2023-03-21_Manual_operativo_mipg_5V.pdf/dbe560cc-e81d-bd7b-b23f-075184e029c6?t=1679509602732

Departamento Nacional de Planeación (1995, 21 de junio). Gestión Pública orientada a resultados (Documento CONPES 2790). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2790.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2000, 9 de febrero). Agenda de Conectividad (Documento CONPES 3072). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3072.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2010, 15 de marzo). Importancia Estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea (Documento CONPES 3650). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3650.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2019, 8 de enero). Política de Formalización Empresarial (Documento CONPES 3956). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3956.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2020, 30 de noviembre). Política Nacional de Emprendimiento (Documento CONPES 4011). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2021, 20 de diciembre). Lineamientos de Política para la implementación de un Modelo de Estado Abierto (Documento CONPES 4070). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>

Directiva Presidencial No. 07 de 2018. Medidas para racionalizar, simplificar y mejorar los trámites ante entidades gubernamentales y el ordenamiento jurídico. 1 de octubre de 2018.

Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88840>

Duguit, León (1913). *Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Armand Colin.

Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (25). Disponible en: http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Evans_2003.pdf

Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección En Clave de Sur (1° Ed.). Bogotá, Colombia: ILSA. Disponible en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf>

Evans, P. y Rauch, J. (2007). Capítulo 2. La burocracia y el crecimiento: una análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales “weberianas” en el crecimiento económico. En: *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (1ª Ed.). Bogotá, Colombia: ILSA. Disponible en: <https://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2022/10/Eclvs11-01-02.pdf>

Farinós, J. (2008). Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. Boletín de la A.G., N° 46.

Ferrero, M. (2010). Gobernando (en) un Mundo en Globalización: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales. En *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California.

Fuentes, G.; Güemes, M. C. e Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista Enfoques*, 7(1), 55-84.

<https://www.redalyc.org/pdf/960/96011647003.pdf>

Gil, H.; Arango, M. D. y Lleó, A. (2010). Modernización de los procesos en la administración pública en la era digital. *Revista Avances en Sistemas e Informática*, 7(1), 99-107.

<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/33537/20609-69645-1-PB.pdf>

Gómez, D. F. (2020). *Las fuentes del derecho en Colombia: análisis de la Sentencia C-083/1995 de la Corte Constitucional de Colombia*. (Generación de contenidos impresos No. 18).

Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. Doi:

<https://doi.org/10.16925/gclc.12>

González, F. (2005). ¿Qué es un paradigma? Análisis teórico, conceptual y polilingüístico del término. *Investigación y Posgrado*, 20(1), 13-54. Disponible en:

<https://www.redalyc.org/pdf/658/65820102.pdf>

González, A. y Mosquera, L. (2020). Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia (1991-2019). *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 15(1), 71-90.

Harrow, J. (2002). Chapter 9. New Public Management and social justice. In: *New Public Management - Current trends and future prospects*. London: Routledge.

Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, y se dictan otras disposiciones. 29 de noviembre de 1993. D. O. 41.120.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 1998. D.O. 43.464.

- Ley 872 de 2003. Por la cual se crea el sistema de gestión de calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. 30 de diciembre de 2003. D.O. 45.418.
- Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. 25 de julio de 2007. D.O. 46.700.
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 09 de junio de 2015. D.O. 49.538.
- Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. 25 de mayo de 2019. D.O. 50.964.
- López, S. (2018). Contextualizando el derecho administrativo global. *ACDI- Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 11, 259-305. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/acdi>
- Maldonado, M. I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Rev. Fac. Derecho Cienc. Polit. -Univ. Pontif. Bolivar*, 44(120), 129-152. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862014000100006
- Martínez-Vilchis, J. (2015). El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 44(175). Doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.1999.175.49110>
- Martínez, S. (2016). La Burocracia: Elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (10), 141 – 154. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5645561>
- Martínez, R. (2021). Elementos para la configuración de la administración digital. *Revista de Derecho Administrativo - CDA*, 20, 212-233. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/25210/23800>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MINCIT] (2020). Intervenciones Ventanilla Única

Empresarial. Estado Simple, Colombia Ágil. Consultado el 3 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.colombiaagil.gov.co/tramites/intervenciones/ventanilla-unica-empresarial>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MINCIT] (2022a, 26 de mayo). Ventanilla Única Empresarial (VUE) aumenta su cobertura nacional en nuevos municipios. Consultado el 3 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/vue-aumenta-cobertura-nacional-en-municipios>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MINCIT] (2022b, 29 de julio). Santa Rosa de Cabal ya cuenta con la Ventanilla Única Empresarial, VUE. Consultado el 3 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/santa-rosa-de-cabal-ya-cuenta-con-la-vue>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MINTIC] (2011). Manual 3.0 para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia. Consultado el 27 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-05/31%20Manual_GEL_V3_0_VF.pdf

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MINTIC] (2018). Manual de Gobierno Digital. Implementación de la Política de Gobierno Digital. Consultado el 31 de agosto de 2023. Disponible en: https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/channels-594_manual_gd.pdf

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MINTIC] (2020). Anexo 3. Guía técnica de integración de ventanillas únicas digitales al portal único del Estado colombiano. Consultado el 02 de septiembre de 2023. Disponible en:

https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articulos-161267_Anexo_3_Res_2893_2020.pdf

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MINTIC] (2022). ABC Decreto 767 del 16 de mayo de 2022: la Nueva Política de Gobierno Digital. Consultado el 31 de agosto de 2023. Disponible en: https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articulos-238196_recurso_1.pdf

Ministerio del Interior [Mininterior] (2023). Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG. Consultado el 25 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/oficina-asesora-de-planeacion/grupo-de-mejoramiento-continuo/modelo-integrado-de-planeacion-mipg/>

Naser, A. y Concha, G. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. *Series Gestión Pública* CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7330/S1100145_es.pdf

Nores, C. (2001). La Administración Electrónica: Teoría y Práctica, Urgencias y Necesidades. *Economía Industrial*, 2 (338), 97-103. <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/338/10nores338.pdf>

Novales, A.; Andrés, J.; De la Fuente, A.; De Rus, G.; Gonzáles, L.; Fernández, M.; Morán, M. J.; Onrubia, J.; Pérez, J.; Sastre, E. y Rebollar, R. (2022). Informes y Papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. Modernización de la Administración Pública. *Fedea Policy Paper*. Disponible en: <https://www.ucm.es/icei/file/fpp2022-01-modernizacion-de-la-administracion-publica>

Ochoa, H. y Charris, S. (2003). Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado Colombiano: el Sistema de Control Fiscal Nacional. *Estudios Gerenciales*, 19(89). Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v19n89/v19n89a01.pdf>

- Oszlak, O. (2019). Estado abierto y democratización de la administración pública. *Administración & Desarrollo*, 49(2), 34-53. Doi: <https://doi.org/10.22431/25005227.vol49n2.2>
- Parejo, A. (2009). *El concepto del derecho administrativo* (2a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 120 p.
- Peters, G., y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: *La gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 262 p.
- Quintanilla, D. A. (2017). La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos [Tesis de Maestría, Escuela de Administración y Contaduría Pública]. *Repositorio Universidad Nacional de Colombia*. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59643>
- Raghavan, G. N. (2004). New Public Management: Chennai. CCS Research Internship Papers, 1-30. Available in: https://old.ccs.in/internship_papers/2004/6.%20NPM%20in%20Chennai_Narsimha.pdf
- Restrepo, M. A., Escobar, L. M., Rincón, J. G. y Rodríguez, J. E. (2010). *Globalización del derecho administrativo colombiano* - Facultad de Jurisprudencia, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 190 p. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/86437396.pdf>
- Restrepo, M. A. (2011). La administración pública en la constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1512>
- Restrepo, M. A. (2022). Caracterización y evaluación de la función preventiva del control interno en Colombia. *Vniversitas*, 71. Doi: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj71.cefp>

- Rhodes, R. A.W. (1996). The new Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Rodríguez-Arana, J. (2009). El Derecho Administrativo en el Siglo XXI: Nuevas Perspectivas. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 13, 627-643. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2183/7520>
- Roncancio, G. (2018). *¿Qué es el MIPG en la Administración Pública?* Pensemos S.A. Disponible en <https://gestion.pensemos.com/que-es-el-mipg-en-la-administracion-publica>
- Valencia-Tello, D. C. (2005). *El Sistema de Control Interno y su complementariedad con el Sistema de Gestión de la Calidad*. En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Valencia-Tello, D. C. (2018). Corrupción en Colombia: ¿cómo prevenirla? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 18(73), 11-34. Doi: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v18i73.1034>
- Valencia-Tello, D. C. (2022). Los modelos de estado y de administración pública: la globalización del pensamiento jurídico. Tirant lo Blanch; Editorial Universidad del Rosario.
- Ventanilla Única Empresarial (2023). <https://www.vue.gov.co/>
- Wittingham, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, (2), 219-235. Disponible en: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf>