



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TESIS DE MAESTRÍA
**LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA COMO MANIFESTACIÓN DE
LA GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COLOMBIANAS. UN
ANÁLISIS DESDE LOS DOCUMENTOS CONPES SOCIALES 2009 - 2015**

Tesis que presenta para optar al Grado de Magíster:
CARMEN MUÑOZ RAMÍREZ

Dirigida por la profesora:
Doctora LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Bogotá, D. C.
Noviembre de 2017

A Dios, para quien todo es posible,

A Salomé, mi hija, mi inspiración y mi motor.

*A mi esposo y a mi familia por el apoyo incondicional
y por enseñarme a resistir, insistir y nunca desistir.*

Los amo inmensamente.

Tabla de contenido

Introducción y objetivos.....	1
Metodología	5
Delimitación conceptual	7
Plan de investigación	9
Capítulo I. Los Principios de Eficacia y Eficiencia en el Contexto Jurídico Colombiano ...	12
1.1 Evolución Jurisprudencial del Principio de Eficacia y Eficiencia	22
1.1.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno a la eficacia y eficiencia.	22
1.1.1.1 Principio de eficiencia.....	25
1.1.1.2 Principio de eficacia.....	41
1.1.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado en torno a la Eficacia y Eficacia.	57
1.1.2.1 Principio de eficiencia.....	57
1.1.2.1.1 Sección Segunda.....	60
1.1.2.1.2 Sección Tercera	63
1.1.2.1.3 Sala de consulta y servicio civil	64
1.1.2.2 Principio de eficacia	65
1.1.2.2.1 Sección Primera.....	65
1.1.2.2.3 Sección Segunda.....	67
1.1.2.2.4 Sección Tercera.....	69
1.1.2.2.5 Sala de consulta y servicio civil.....	70
Capítulo II. Globalización y Gobernanza, el Camino hacia un Gobierno Eficaz y Eficiente	72
2.1 Globalización.....	72
2.1.1 Desestatización de funciones a favor del mercado.	77
2.2. Gobernanza.....	80
Capítulo III. Manifestación de Elementos Globalizadores en los documentos Conpes Sociales de los Años 2009 a 2015.....	104
3.1 Antecedentes	104
3.2. Identificación de Elementos Globalizadores dentro de las Políticas Adoptadas por el Conpes, entre 2009 y 2015	105

3.3 Precisiones Metodológicas	107
3.4 Tendencias de Globalización – Matriz de Análisis	111
3.5 Clasificación de Intensidades en la Formulación de la Política Pública Colombiana	113
3.6 Resumen de Evidencias	117
3.7 Análisis de Gráficas.....	119
3.7.1 Gráfica comportamiento de la producción de los documentos Conpes sociales.	119
3.7.2 Gráficas producción documentos Conpes sociales en la tendencia de globalización de contractualización y cambio en el modelo de administración pública: comparación.....	124
3.7.3 Gráficas de producción de documentos Conpes en la tendencia de contractualización y sus calificaciones de intensidad administración contractual y concesión.	129
3.7.4 Gráfica de la tendencia de globalización de modernización del Estado.....	132
3.8. Producción de documentos Conpes 2009 – 2015 por sectores y elementos globalizadores.....	137
3.8.1 Gráfica de producción de documentos Conpes por sector 2009- 2015	138
3.8.2 Gráficas por sectores y características de la globalización documentos Conpes 2009 - 2015	141
3.8.2.1 Contractualización.....	141
3.8.2.2 Simplificación normativa y procedimental	143
3.8.2.3 Cambio de modelo de administración pública	144
Conclusiones	146
Referencias.....	150

Lista de tablas

Tabla 1. Descriptores y subdescriptores.....	26
Tabla 2. Rama judicial	33
Tabla 3. Rama legislativa.....	39
Tabla 4. Función pública.....	42
Tabla 5. Administración pública	42
Tabla 6. Rama judicial	50
Tabla 7. Rama legislativa.....	52
Tabla 8. Definiciones de globalización según disciplina académica	74
Tabla 9. Desestatización de funciones a favor del mercado	111
Tabla 10. Cambio en las técnicas de intervención	112
Tabla 11. Cambio en el modelo de la administración pública	112
Tabla 12. Clasificación de intensidades en la formulación de la política pública colombiana	113

Lista de figuras

Figura 1. Círculo de Shewbard, círculo PDCA (plan, do, check, act) o Demming	102
Figura 2. Comportamiento Producción Documentos Conpes Sociales 2009 - 2015	120
Figura 3. Comportamiento Producción Documentos Contractualización Conpes 2009 - 2015.....	124
Figura 4. Comportamiento Producción Documentos Cambio en el modelo de administración pública Conpes 2009 - 2015.....	127
Figura 5. Comportamiento Producción Documentos Contractualización sub característica Concesión, Conpes 2009 - 2015.....	130
Figura 6. Comportamiento Producción Documentos Contractualización sub característica Administración Contractual Conpes 2009 - 2015.....	131
Figura 7. Comportamiento Producción Documentos Cambio en el Modelo de Administración Pública Conpes 2009 - 2015.....	132
Figura 8. Comportamiento Producción Documentos Conpes por sector Conpes 2009 - 2015	138
Figura 9. Comportamiento Producción Documentos Conpes en la característica de contractualización y sectores Conpes 2009 – 2015.....	141
Figura 10. Comportamiento Producción Documentos Conpes en Simplificación normativa y procedimental por sector Conpes 2009 - 2015.....	143
Figura 11. Comportamiento Producción Documentos Conpes por sector Conpes 2009 - 2015.....	144

Introducción y objetivos

Problema de investigación y objetivos

El problema jurídico que motiva esta investigación y que se pretende desarrollar es: ¿El diseño de las políticas públicas colombianas planteado en los documentos Conpes sociales 2009 – 2015, reflejan un proceso de globalización y de adopción de los postulados de gobernanza que favorecen la materialización de los principios de eficiencia y eficacia?

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar cómo se han aplicado los principios de eficacia y eficiencia en las políticas públicas colombianas plasmadas en los documentos Conpes sociales del 2009 al 2015, dentro del proceso modernizador del Estado colombiano, a partir de la inclusión de fenómenos como la globalización y la gobernanza. Teniendo en cuenta que dichos principios se han convertido en fundamento de la nueva administración pública y del proceso modernizador del Estado.

La eficacia y la eficiencia son términos que nacieron en la ciencia de la administración y que la teoría de la gobernanza acogió para su desarrollo y aplicación en todos los ámbitos de desarrollo estatal, los juridificó para un análisis desde el derecho, los apropió, y son aplicados desde la formulación de políticas públicas, pasando por su ejecución y terminando en su evaluación, pues estos dos términos se han convertido en un factor que contribuye a la capacidad institucional de los países y a su capital social, al potencializar el desarrollo de la administración pública junto con sus resultados (Joaquín & Losada, 1999, p. 12).

Estos dos principios, que para algunas áreas del derecho parecen haber sido entendidos como uno solo, se desarrollan a lo largo de este trabajo como una dupla infaltable en los procesos de modernización estatal, y su definición y desarrollo desde una perspectiva jurisprudencial, legal y doctrinal ocuparán la primera parte de este trabajo. Teniendo en cuenta las nuevas necesidades surgidas de la búsqueda de eficacia y eficiencia en la administración pública, el mundo volcó su mirada hacia el llamado management que:

[...] durante la década de los setenta se presentó como una serie de doctrinas de aplicación general y universal, caracterizado por rasgos de portabilidad y difusión, así como de neutralidad política, esto significó, por una parte que sus principios y técnicas se presentaron como una respuesta válida para los problemas de gestión pública en multitud de países, en diversos niveles de la administración y en los más variados sectores de actividad pública (Echebarría & Mendoza, 1999, p. 16).

El management es incluido en el sector público como consecuencia del impulso modernizador del Estado, gracias a fenómenos como la globalización y la teoría de la gobernanza que obligan a generar cambios y a la aplicación de mecanismos externos, que hacen que el Estado responda con eficacia y eficiencia a las nuevas necesidades planteadas por la exigida interrelación con otros Estados y con la sociedad.

Lo anterior da cuenta del cambio de paradigma que sufrió la administración pública, que concibe la función del Estado desde otra perspectiva, pues ya no es un simple ejecutor y un Estado asistencialista, sino que se erige como una organización económica, que busca la satisfacción del interés general, pero con eficacia y eficiencia en la administración y ejecución de los recursos públicos y en las políticas públicas adoptadas por los gobiernos.

Esta nueva perspectiva adoptada por el Estado y su cambio de paradigma se entiende mejor desde la definición del término gobernanza, la cual ha sido entendida como:

[...] un procedimiento moderno en la tarea de gobernar, que se realiza por medio del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidos por una comunicación política eficaz [...], en principio, la gobernanza es una técnica para la realización de fines institucionales inducidos por medio del consenso y provistos (no siempre) de políticas públicas que la acompañan en la acción pública (Bassols & Mendoza, 2011, pp. 197–199).

Esto quiere decir que el término gobernanza se concibe ampliamente, pues estudia no solo la interacción del Estado sino su relación con otros actores, tanto públicos como privados y cómo este toma decisiones e involucra a los diferentes actores en ellas.

Y es precisamente en este punto de la interacción del Estado, donde toma protagonismo el concepto de globalización, el cual genera cambios dentro del aparato estatal para un mayor éxito de sus políticas, tanto internas como externas, y con ello, la garantía de socialización con otros países alrededor del mundo. Pero más allá del fundamento económico y del mercado de la globalización, también tiene un fundamento político, y es:

[...] la voluntad de crear unas condiciones que garanticen mínimamente la adhesión a los postulados de la gobernanza, en aplicación homogénea de principios como la eficacia y eficiencia en el actuar de la administración, que impliquen un mejoramiento en el desarrollo de los diferentes países y que redunden en la consolidación de mecanismos transparentes de administración pública que beneficien a los ciudadanos (Restrepo, Escobar, Rincón, & Rodríguez, 2010).

Es decir que con la aplicación de la teoría de la gobernanza dentro del aparato estatal, también deberán existir administraciones públicas menos corruptas y más garantistas con los derechos de los ciudadanos, que impliquen una vigía constante de sus agentes para lograr la eficacia y la eficiencia en la formulación de políticas públicas, en su ejecución, resultado y en el respeto por los derechos humanos. La violación a los mismos o la inexistencia de estos, retrocede el proceso modernizador de los Estados en la medida en que no existen garantías para el libre ejercicio de la democracia como consolidación de la participación política.

Partiendo de la conceptualización de los términos eficacia, eficiencia, globalización y gobernanza, se realiza un análisis frente a las políticas públicas planteadas en los documentos Conpes sociales de los años 2009 al 2015, teniendo en cuenta el proceso de modernización impulsado como parte del programa de gobierno del expresidente Álvaro Uribe y que se encuentra contenido en el PRAP «Programa de Renovación de la Administración Pública», que si bien inició en el 2002, continuó hasta el año 2010 en la conclusión de su segundo

mandato y fue en el 2009 donde las entidades públicas dieron en su mayoría cumplimiento al mandato presidencial, como último plazo para unirse al proceso de renovación y modernización de la administración pública.

A grandes rasgos, el modelo de Estado gerencial del Estado comunitario incorpora algunos principios para su actuación, como el de austeridad, en la idea de establecer una lógica de racionalización de recursos, una gestión orientada a resultados, flexibilidad administrativa, descentralización, delegación y desconcentración de funciones, todo sobre la base de un diagnóstico que señala que el Estado colombiano es de una enorme complejidad administrativa gracias al número de entidades y a la falta de claridad entre las funciones de dirección, regulación, promoción, producción y control en los distintos niveles. Para el año 2002 se tenía un total de 302 entidades, algunas de las cuales ya no cumplían ninguna función, o sus funciones habían sido recogidas por alguna entidad del sector descentralizado (Cuervo, 2009).

En el análisis de las políticas públicas plasmadas en los Conpes Sociales 2009 – 2015, se resaltan algunas diferencias entre el gobierno de Álvaro Uribe y su deseo de reforma y modernización del Estado colombiano y, las políticas adoptadas por el presidente Juan Manuel Santos quien lidera un programa de gobierno llamado «todos juntos por un nuevo país», y su fin principal objetivo es la consecución de la paz, para a partir de ella impulsar procesos de inclusión, participación e igualdad ciudadana.

Teniendo en cuenta lo anterior, como objetivos específicos de este trabajo se plantearon los siguientes:

1. Analizar si la inclusión o no desde una perspectiva formal de elementos de globalización y de gobernanza han contribuido a una política pública social más eficaz y eficiente.
2. Estudiar cómo se han delimitado y desarrollado los principios de eficacia y eficiencia en la jurisprudencia colombiana.
3. Identificar en los documentos Conpes Sociales 2009 -2015 la presencia o ausencia de elementos globalizadores y de gobernanza.

Metodología

Con el fin de dar respuesta al problema de investigación y a las preguntas auxiliares planteadas, se utilizó el método inductivo, por medio del cual se analizaron de manera general los términos eficacia y eficiencia, desde las perspectivas jurídicas, económica y de ciencia política, así como un análisis jurisprudencial exhaustivo que pretende mostrar cómo han sido definidos, desarrollados y aplicados por los altos tribunales los términos eficacia y eficiencia, citando puntualmente temáticas en las que comúnmente se mencionan y aplican, como salud, educación, carrera administrativa, entre otras, desde el año 1991 hasta el 2015, y finalmente un análisis de observatorios legislativos a leyes que pudieran ser indicativas de eficacia y eficiencia en la administración pública, como la ley de reforma a la administración de justicia o la ley anti trámites por citar algunos ejemplos.

Posteriormente, se abordan los conceptos de globalización y gobernanza, con el fin de definirlos y dar una mayor claridad conceptual al lector, así como de realizar un análisis frente a la justicia constitucional y su influencia en la creación de políticas públicas en Colombia, teniendo en cuenta los fallos de tutela como cocreadores de pautas de buen gobierno y modernización estatal buscando la eficacia y eficiencia pública.

Luego, se realiza un análisis de las políticas públicas planteadas en los documentos Conpes sociales desde los años 2009 hasta el 2015, teniendo en cuenta el contexto sociopolítico de los años de análisis, evidenciando por un lado la influencia de la cultura modernizadora del Estado en la formulación de las mismas, y la perspectiva del gobernante de turno frente a la formulación de las mismas, así como los objetivos perseguidos en su concreción.

En esta sección se realiza un amplio análisis de cómo ha sido la inclusión de estos procesos globales en el contexto colombiano, cómo ha adoptado cada elemento del derecho globalizado a la realidad colombiana y cómo con cada formulación y ejecución de las políticas públicas se ha avanzado hacia la modernización del Estado. Para ello se analizan políticas de Conpes sociales desde el 2009 al 2015, adoptadas por la administración pública colombiana, con el fin de arrojar las conclusiones que enriquecen este trabajo investigativo,

utilizando una metodología cuantitativa que se apoya en datos estadísticos arrojados a partir de la clasificación y lectura de cada uno de los Conpes que forman la muestra, para a partir de ello crear una matriz de análisis con el fin de crear una tabla de datos de la que se desprenden los gráficos que ocuparán el análisis en este apartado.

Fuentes de conocimiento

Para la elaboración de este trabajo investigativo se construyó un estado del arte a partir de libros de derecho, ciencia política y economía, revistas académicas y consultas en páginas web del Banco Mundial, teniendo en cuenta que sobre los conceptos de eficacia y eficiencia no se encuentran muchos análisis exhaustivos acerca del desarrollo y aplicación de estos, en las distintas ramas del poder público, por ello y con el fin de analizar la concreción que se les ha dado en el contexto jurisprudencial colombiano, se consultó ampliamente la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado.

Delimitación conceptual

Este trabajo de investigación se centra específicamente en el análisis de la eficiencia y eficacia administrativa a partir de la implementación del modelo de gobernanza, como parte del cambio y modernización de la administración pública, para ello es de vital importancia en primer lugar definir dichos términos y especificar el contexto de aplicación, ya que este es un tema muy amplio y tiene gran desarrollo a nivel de ciencias políticas y económicas, es por esta razón que una primera delimitación del tema se centra en definir estos términos a partir del contexto jurídico y jurisprudencial.

En el contexto jurisprudencial y dada la extensión del análisis, es muy importante la claridad del objetivo en este acápite y el aporte al documento en general, pues al citar textualmente apartes de la jurisprudencia se pretende identificar de manera puntual cómo han sido los pronunciamientos de las Altas Cortes frente al tema de eficiencia y eficacia administrativa y en qué temáticas estos han tenido mayor relevancia a nivel jurisprudencial y cómo han sido desarrollados; además dilucidar si las Altas Cortes siguen una línea determinada al pronunciarse o establecen diferentes líneas jurisprudenciales para ello, y lo más importante es la interpretación de los conceptos de eficiencia y eficacia que las Cortes hagan en sus fallos, si solo los citan como principios rectores del derecho administrativo o como elementos integrantes de la política pública colombiana, teniendo en cuenta la modernización del Estado y la implementación de la gobernanza dentro del mismo.

Por ello, este trabajo pretende realizar un compendio de definiciones y alcances dados a dichos principios en la jurisprudencia de las Altas Cortes colombianas y no trabaja los datos encontrados en cada una de las sentencias de manera cuantitativa, con el fin de sacar estadísticas o promedios, ya que el interés radica en el análisis de cada uno de dichos pronunciamientos para establecer similitudes y diferencias.

La definición de la globalización también comporta un gran ejercicio de delimitación conceptual, pues es un término que ha sido ampliamente desarrollado a nivel de las ciencias económicas. Cuando se habla de la apertura y liberalización económica, sin embargo se

centraron los esfuerzos en delimitarla a partir del derecho y de cómo estas se conjugan con el modelo de gobernanza para lograr un Estado más eficiente y eficaz y cómo este modelo le da apertura a la globalización para la realización de sus fines.

Finalmente, el capítulo tercero y tal vez el más importante frente al análisis del impacto de la política de globalización y gobernanza, exigió un gran trabajo de delimitación, pues al elegir los documentos Conpes en un rango tan amplio de tiempo y aunque inicialmente se quisieron analizar todos los documentos, incluyendo los sociales y los económicos, nos encontramos que para el análisis cuantitativo la muestra era demasiado amplia. Por ello, se decidió delimitar el análisis en este aparte a los documentos Conpes sociales de los años 2009 al 2015, con el fin de hacer un estudio, más detallado en cuanto a tiempo, modo y lugar, de la presencia de los elementos globalizadores para lograr entender el contexto histórico y político en el que las diferentes políticas públicas fueron formuladas y cómo influyó esto en la consecución de los fines del Estado moderno en lo relativo a la eficiencia y eficacia administrativa.

Plan de investigación

Para la estructuración de esta tesis se realizó una exploración de los conceptos de eficiencia y eficacia a nivel multidisciplinario, a través de la indagación de conceptos de tipo económico, político y administrativo, sin embargo como este documento parte de un estudio del derecho, se quiso enfatizar en el ámbito jurídico y en el desarrollo que estos principios han tenido en el derecho administrativo.

Por ello, se desarrollaron los mencionados principios no desde la concepción de principios de la administración pública, sino desde el resultado que en la formulación de las políticas públicas, en este caso sociales, se espera alcanzar y partiendo de que dado el nuevo modelo de administración pública, estos conceptos son el fin último del actuar de la administración, por ello se decidió analizar una muestra de los documentos Conpes sociales desde el 2009 al 2015, teniendo en cuenta que este es el órgano asesor del gobierno en el desarrollo de las políticas públicas. El objetivo perseguido con dicho análisis es establecer qué tan globalizada se encuentra la formulación de políticas públicas en Colombia, cómo se desarrollan y cómo se ha permeabilizado el país del fenómeno globalizador conjugado con la gobernanza.

Una vez realizada la exploración conceptual de los principios, se procedió a identificarlos en los pronunciamientos de las Altas Cortes, citando textualmente de qué manera y en cuáles campos se han hecho presentes en la jurisprudencia y si los acoge, cómo los ha desarrollado.

Esta exploración es muy importante dentro de este trabajo de investigación, ya que es una muestra de cómo se aplican los principios de eficiencia y eficacia y si se hace de acuerdo al modelo de gobernanza o existe algún rezago del Estado gerencial, y cómo los órganos que imparten justicia en el país interpretan la configuración de estos principios.

Lo anterior con el fin de respaldar la hipótesis que se plantea dentro de este trabajo de maestría, según la cual el desarrollo de los principios de eficacia y eficiencia por parte de la administración pública en Colombia, no ha sido uniforme y en ocasiones ha tenido posturas que apuntan en mayor medida a un desarrollo formal de dichos principios pero que en la práctica no han podido materializarse.

Capítulo I. Los Principios de Eficacia y Eficiencia en el Contexto Jurídico Colombiano

Eficacia y eficiencia son términos que todos los días se utilizan en el derecho administrativo y por lo tanto en la administración pública, sin embargo en derecho son términos ambiguos, e inevitablemente mimetizados por conceptos económicos, administrativos y de ciencias políticas que permiten tener una claridad conceptual sobre su significado.

Lo anterior da cuenta de la globalización del derecho administrativo, y de la necesaria interdisciplinariedad del derecho, con otras ciencias. Al respecto conviene citar a Vaquer:

De entre las diversas ciencias sociales cuyo concurso cabe invocar interesa aquí en particular la ciencia económica. Porque la misión de la Administración pública es administrar, es decir, gestionar recursos escasos (personal, patrimonio, financiación) para la consecución de fines de interés general. Y la economía es justamente eso: la ciencia de administrar recursos escasos. Luego la Administración es una organización económica de primer orden: porque administra los recursos del Estado y porque proyecta su actividad en todas sus formas (regulación, intervención, fomento, servicio público, iniciativa empresarial, planificación, información) sobre el mercado (2011, p. 95).

Este tipo de concepciones de la administración pública, da cuenta del cambio de paradigma, que ofrece una nueva mirada frente a la función del Estado, ya que no es un simple ejecutor y asistencialista, sino que ahora con la globalización y la adopción de la gobernanza como forma de gobierno y administración, las administraciones públicas se erigen en organizaciones económicas que buscan la satisfacción del interés general, pero con eficiencia y eficacia en la administración y ejecución de los recursos públicos y en las políticas adoptadas por los gobiernos.

El término eficiencia administrativa hace parte fundamental de la conceptualización de la gobernanza o buen gobierno, como una medida de rendimiento de la administración pública,

«que satisfaga las necesidades de los ciudadanos al menor coste posible» (García, 2007, p. 44), tanto en lo económico como en recurso humano, «favoreciendo para ello la introducción de mecanismos que promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que favorezcan la participación» (García, 2007, p. 44).

Tradicionalmente la eficacia y eficiencia, han formado parte de las Constituciones Políticas de los Estados, como un principio rector de la función pública, con el fin de lograr que el Estado, al momento de cumplir con sus objetivos no solo optimice los recursos, sino también que se maximicen, para lograr la satisfacción de los asociados; sin embargo, y dada la problematización de definir la eficiencia desde el ámbito jurídico, lo que se ha visto en varios países, incluido Colombia es la homologación del término eficacia y eficiencia, haciéndolos sinónimos, y definiéndolos como uno solo.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 2, establece: «Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]» (Colombia. Presidencia de la República, 1991), si bien es cierto que el texto constitucional no cita explícitamente la eficiencia administrativa, es de anotar que el ideal de eficacia pretendido por el Estado no sería posible si no estuviese acompañado de un actuar eficiente de la administración, por medio del cual se optimizan los recursos para ejecutar los diversos mandatos constitucionales que en todo momento garantizan los derechos ciudadanos y pretenden hacerlo de forma eficaz, es por este tipo de definiciones o menciones jurídicas que se dificulta el análisis individual de los dos principios mencionados. Vaquer explica esta relación de la siguiente manera:

La gestión eficaz de una matriz tan abierta de mandatos jurídicos de optimización demanda asimismo criterios jurídicos de optimización. Como veremos de seguido, el concepto de la eficiencia nos ofrece precisamente eso: criterios de optimización para la consecución de fines diversos con medios determinados o limitados. Esta correlación entre fines potencialmente

ilimitados y recursos estrictamente limitados, ambos predeterminados por la Ley, hace que la eficacia global de la Administración dependa de su eficiencia y provoca que la economía del sector público emerja como un problema esencial del Estado social (2011, p. 96).

Este tipo de conceptos pretenden dar una mayor claridad conceptual frente al significado de los términos en su acepción jurídica, sin embargo, es de apreciar que es inevitable la definición individual si no se correlacionan el uno con el otro.

En la Constitución Política se encuentran una serie de derechos y deberes de y para los administrados, estos son considerados mandatos jurídicos, que exigen el cumplimiento de los mismos, pero que a su vez optimicen los recursos para la ejecución. Es en este momento donde los dos principios se complementan de tal manera que no es posible alcanzar el uno sin el otro, de esta manera:

La Administración puede lograr uno o más de sus fines de modo ineficiente. Pero para ser globalmente eficaz debe ser eficiente, de manera que los ahorros logrados en cada una de sus actividades le permita dedicar más medios y alcanzar más objetivos en ella o en las restantes (eficiencia productiva) y que pueda maximizar los efectos sociales positivos y minimizar los negativos de dichas actividades (eficiencia asignativa) (Vaquer, 2011, p. 96).

Por esta razón es posible que se equiparen indistintamente los dos términos, sin tener en cuenta sus diferencias sustantivas ya que al final para alcanzar el resultado no se perfeccionaría si estos no actuaran de forma conjunta.

Como una forma de resumir las diferencias establecidas, puede decirse que «mientras la eficacia alude a la producción real o efectiva de un efecto, la eficiencia se refiere más bien a la idoneidad de la actividad dirigida a tal fin. En todo caso entre ambas nociones, existe una muy estrecha relación» (Parejo, 1995).

La relación existente entre esta dupla, es el resultado que del actuar conjunto que de estas resulte para los administrados, es decir, que el Estado no solo tiene el deber de actuar con eficacia y eficiencia sino alcanzar sus objetivos, de esta manera:

La eficacia y la eficiencia en relación con las administraciones públicas, suponen que deben tener aptitud para cumplir con sus fines y objetivos, de la mejor forma posible o con producción de resultados efectivos, lo que supone una adecuada disposición de la organización, los medios y sus funciones (Jinesta, 2017, p. 3).

El Doctor Marcos Vaquer (2011), en su artículo «El criterio de la Eficiencia en el Derecho Administrativo», explica la dificultad que tiene definir el término eficiencia a nivel jurídico, ya que es un concepto netamente económico y que ha sido necesario para introducirlo en el derecho administrativo, *juridificarlo*, de esta manera establece el autor:

[...] podemos concluir de lo hasta aquí expuesto que la eficiencia, para el Derecho público, es un criterio complementario del principio de eficacia, que significa empleo y asignación racionales de los recursos en general y que es susceptible de aplicarse a problemas tan diversos como la minimización del gasto público, la explotación óptima del patrimonio del Estado, la productividad de los empleados públicos, la proporcionalidad de la regulación o la simplicidad y la celeridad del procedimiento administrativo. Más aún, podemos concebir la eficiencia como un concepto integrador de la eficacia, que la presupone o concurre con ella, según se considere. Porque siendo la eficiencia una noción relativa, que evalúa la idoneidad de la combinación de recursos empleados para alcanzar la finalidad perseguida, enriquece la noción absoluta de eficacia [...] (Vaquer, 2011, p. 101).

Lo anteriormente citado, ayuda a comprender mejor el concepto jurídico alrededor de la eficacia y la eficiencia y las dificultades que surge de la definición de los mismos, por ser un término predominante de las ciencias de la administración, que inevitablemente se introdujo en el derecho administrativo como parte del proceso de modernización y globalización de la

administración pública y de la interdisciplinaridad obligada del tema de eficiencia, eficacia y políticas públicas, analizado en su mayoría desde las ciencias económicas, administrativas y políticas.

Una prueba más de esta dificultad al definir eficacia y eficiencia por separado, es la siguiente definición de dichos principios:

[...] Cualquier análisis de eficiencia en el sector público debe internalizar la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos de política planteados, es decir, su eficacia. De lo contrario la medición de la eficiencia, entendida como la cantidad de recursos necesarios para maximizar el impacto del accionar público, presentaría sesgos. De esta manera, disponer de medidas robustas de la eficiencia y eficacia es una cuestión clave para el diseño y la evaluación de las políticas económicas [...] (Doimeadiós & Rodríguez, 2015, p. 45).

Esta definición reafirma lo dicho a lo largo de este capítulo, primero que es inevitable definir los dos principios, y segundo que la eficacia y la eficiencia son términos predominantes de evaluación y medición, por ello es tan difícil adaptarlos a la ciencia del derecho, que es un poco más rígida, pero sí se ha hecho necesario adaptarlas a la administración pública, como una forma de alcanzar los objetivos y desarrollar las políticas propuestas por el aparato estatal.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Ciudad de Panamá, realizada en la misma ciudad los días 18 y 19 de octubre de 2013, hace referencia a la eficiencia administrativa en los siguientes términos:

El principio de eficiencia obliga a todas las autoridades y funcionarios a optimizar los resultados alcanzados en relación con los recursos disponibles e invertidos en su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el servicio objetivo al interés general.

La eficiencia a nivel jurídico no difiere mucho de la concepción económica de la misma, pues hace referencia a la optimización de los recursos, al respecto la Doctora Karen Mokate define la eficiencia de la siguiente manera:

[...] entendemos la eficiencia como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulta ineficiente (o menos eficiente) [...] (1999, p. 5).

Sin embargo no solo hablamos de presupuesto y de recursos económicos, también se habla de recurso humano, de tiempo, de derechos, de deberes, de mandatos constitucionales, en este punto el Estado puso especial atención en el proceso de modernización estatal, haciendo del principio de eficiencia la principal protagonista de la reforma de la administración pública, pues en la búsqueda de un Estado gerencial es parte fundamental en el desarrollo de los procesos a cargo de la nación, para lograr la calidad, flexibilización, optimización de recursos e incentivar la celeridad y economía en los múltiples procesos a cargo de la administración.

Aunque el término eficiencia es ambiguo en su aplicación, el Doctor José Barea, los cita como principio fundamental adoptado por la Unión Europea, de la siguiente manera:

[...] La eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad de la economía constituyen principios básicos de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Respecto al primero, eficiencia en la asignación de los recursos, el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea establece que la acción de la comunidad y de los Estados miembros se realizará respetando el principio de una economía abierta de mercado, donde la competencia es libre. Economía de mercado y competencia constituyen los pilares básicos para una eficiente asignación de recursos [...] (Barea, 2009, p. 1).

Frente a este tema de la asignación de recursos, que es donde más protagonismo tiende a tener los términos de eficacia y eficiencia, tenemos el siguiente concepto de política económica, que al contrario de la teoría jurídica, sí distingue entre eficiencia de eficacia, así:

[...] la eficiencia del gasto público alude a los efectos que este tiene sobre las condiciones económicas y sociales de los países, y sobre la vida cotidiana de la gente, con relación a los recursos utilizados. En tal sentido, la eficiencia se distingue de la efectividad en tanto esta última solo considera si se alcanzan los objetivos deseados, independientemente del nivel de gasto. En consecuencia, una política puede ser efectiva pero no eficiente, pero no al revés [...] (Machado, 2006, p. 1).

El desarrollo de la conceptualización de los principios de eficacia y eficiencia a lo largo de este capítulo, encuentra que no se han querido simplemente definir, sino contextualizar la importancia de estos en las nuevas formas de gobierno, en el caso de este trabajo la gobernanza, y cómo estos han cumplido un papel protagónico en la globalización del derecho administrativo.

La anterior afirmación se apoya en el alto nivel de competitividad que busca un mayor desarrollo social y económico, y que desde la configuración del modelo gerencial en la administración pública, tiene que soportar las entidades estatales, esto ha sido el detonante para que se busque por todos los medios la implementación de mecanismos que permitan al Estado ser más eficiente, especialmente en la prestación de los servicios a sus ciudadanos, es por ello, que se llegó a la aplicación de modelos de *management*, puntos de referencia obligado de los programas de modernización administrativa (Echebarría & Mendoza, 1999), aplicados inicialmente a la empresa privada. Este interés en el llamado *new public management*, refleja la incapacidad de la administración de adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas, así como al proceso globalizador, que le exige un cambio en sus perspectivas tradicionales, para afrontar el nuevo contexto de modernización, por ello acudió a nuevos mecanismos de administración pública, que originalmente pertenecieron a la empresa privada.

Para tener una mayor claridad frente a los nuevos retos de la administración en la búsqueda de la eficacia y la eficiencia, acudimos al siguiente concepto expuesto por González:

[...] el sector público no solo regula la actividad privada, sino que interviene activamente y compite por la captación de los recursos, por otra parte escasos, para la satisfacción de necesidades. De ahí que se entienda que el sector público no solo administra, sino que gestiona y en calidad de gestor debe ser sometido al control y al análisis de la eficiencia según los parámetros que se aplica a su rival: el sector privado. [...] en la actualidad se puede afirmar que disponemos de una organización compleja con funciones de regulación, intervención (prestación de servicios) y negociación con un único modelo organizativo (el racional legal) y una única lógica de funcionamiento interno (la que proporciona el derecho administrativo) (2005).

Esta sería la mayor consecuencia que tendría que asumir el Estado, al gerenciar su actividad administrativa, desde la óptica de la gestión y la nueva gobernanza, con la complicación de tener una doble labor, competir e intervenir.

De esta manera se pueden apreciar cinco puntos importantes en el avance hacia la gerencialización de las entidades estatales:

[...] el mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el fomento a la competitividad mercantil, el reemplazo del ciudadano por el consumidor y la reivindicación de la dicotomía política administración, sublimada como la antinomia policy – management (Guerrero, 2001, párr. 13).

Estas características se configuran en fundamentos básicos para la reinvención de la administración pública, o la adopción como lo plantean algunos autores de un paradigma postburocrático, teniendo en cuenta la crisis de legitimidad por la que atravesaban las instituciones públicas, perdiendo credibilidad y capacidad de responder a las necesidades de

los ciudadanos, constituyéndose en un agotamiento del Estado bienestar y de la burocracia que por décadas azota a las administraciones públicas.

Dentro de este llamado paradigma postburocrático, se encuentran ciertos modelos que se hacen llamar « "neoempresariales" (orientados a la economía, la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas y que apuestan por una "clientelización" de los ciudadanos)» (Martín, 2005, p. 54).

De esta manera, se entiende que en la medida en que la administración pública desarrolle los mecanismos de modernización hacia la configuración de una nueva gestión pública, debe hacerlo aplicando todos los mecanismos para lograr realizar un cambio efectivo en la visión socio política del país en sí mismo, pues para lograr la eficacia y eficiencia estatal y avanzar hacia la democratización « [...] no se puede caer en el simplismo de identificar la modernización del Estado con la reestructuración [...] [ya que esta tiene como objetivo final] una mayor eficiencia económica y más alta eficacia social» (Silva, 1993, p. 20).

Por esta razón el Estado, en proceso de modernización de la gestión pública, incorpora nuevos mecanismos que le ayuden a alcanzar su fin y a optimizar los resultados conseguidos, es así cómo observamos una mayor participación de la ciudadanía como una manera de lograr la democratización de la función pública y en este proceso vemos las veedurías ciudadanas y las rendiciones de cuentas que realizan los entes públicos frente a la ciudadanía, también denotamos mecanismos de lucha contra la corrupción como el observatorio anticorrupción, que incita a los ciudadanos a ser vigías y garantes de la ley, con el fin de lograr la optimización de recursos económicos y humanos.

En la exposición de motivos al proyecto de Ley 872 de 2003, se precisó claramente la principal preocupación frente al Estado de la función pública en Colombia:

En su historia política y económica, el país se ha visto enfrentado a una serie de fallas administrativas como consecuencia del montaje de sistemas obsoletos e inoperantes cuya crítica gira en torno a que el problema no es el tamaño del Estado, sino su eficiencia, su modernización y su capacidad para

adoptar políticas orientadas a lograr el bienestar colectivo. Esto trae como resultado el despilfarro de recursos, deficiencia en la prestación de los servicios públicos básicos, con el agravante de no contar con herramientas adecuadas y necesarias para erradicar lo que en el fondo constituye el peor de todos los males, como es la corrupción administrativa (Colombia. Congreso de la República, 2003).

Este tema ha sido materia de múltiples debates en la vida política del país y del que varios dirigentes se han querido ocupar, sin embargo es dentro de la coyuntura del Estado gerencial y de la gobernanza el escenario ideal para atacarla, y dar una solución a dicha problemática a la que por décadas no se le ha encontrado ninguna.

De esta manera precisa el expositor:

[...] la preocupación permanente de los dirigentes políticos debe estar orientada hacia el tema de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios del Estado, de la mano de una óptima utilización de los recursos, siendo de vital importancia la adopción de modelos administrativos que cumplan con requisitos mínimos de alta gerencia con calidad total y mejoramiento continuo en todas las entidades públicas, tal como se hace hoy en las empresas del sector privado (Colombia. Congreso de la República, 2003).

En suma, el proceso de modernización del Estado tiene como principal objetivo la eficacia y eficiencia administrativa, que busca por medio de la optimización de recursos un Estado más moderno, no solamente en estructuras y entidades, sino en capital humano, para llegar a la democratización de la función pública donde el ciudadano gobierna por medio de sus gobernantes, participando en la elaboración de planes de gobierno, vigilando el cumplimiento de esos mismos objetivos y luchando contra uno de las principales dificultades o uno de los más grandes enemigos de la modernización pública, el cual es la corrupción.

En este punto y después de citar las definiciones y evidenciar las dificultades existentes en el contexto jurídico, no solo a nivel colombiano, sino global, es importante recalcar la importancia del recuento jurisprudencial y de lo encontrado en los observatorios legislativos, pues estos análisis pretenden dar una claridad conceptual del tema, evidenciando en qué contextos han sido aplicados, como las altas Cortes los han definido y si es claro y se encuentra diferencia en los conceptos dados frente a los principios de eficiencia y eficacia, o definitivamente son ambiguos y no se pueden definir separadamente.

Además es relevante precisar que en este trabajo sobre eficacia y eficiencia, el análisis más importante de estos dos temas, es el alcance y el protagonismo de los mismos en la modernización del Estado colombiano y en la globalización del derecho administrativo, que se ha abierto a un cambio del paradigma en la administración del Estado.

1.1 Evolución Jurisprudencial del Principio de Eficacia y Eficiencia

1.1.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno a la eficacia y eficiencia.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones frente a los principios de eficacia y eficiencia como parte fundamental del desarrollo de las funciones de la administración pública, haciendo especial énfasis en insistir que las reformas que se han realizado a la administración pública, se han hecho con el ánimo de incentivar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios por parte de las entidades públicas o de los servidores de las mismas.

Al hablar de eficiencia en la administración pública, la Corte Constitucional, hace una referencia casi automática a la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, incluso en las sentencias proferidas en los años 90, cuando apenas se instituía el Estado Social de derecho, se estrenaba una nueva forma de Estado y se innovaba en la defensa de los derechos fundamentales sobre otro tipo de intereses.

Como parte de la metodología empleada, se realizó una búsqueda amplia de los descriptores arrojados por la página web de la relatoría de la Corte Constitucional, al limitar la búsqueda

de manera individual a las palabras «eficacia» y «eficiencia», para la palabra «eficiencia» la Corte Constitucional arrojó 196 registros, cada uno citando mínimo una Sentencia; para la palabra «eficacia» la Corte Constitucional arrojó 327 registros, de la misma manera que el anterior, citando cada uno de esos registros mínimo una Sentencia, sin un máximo determinado.

A continuación, se realizó un cuadro preclasificadorio como parte de la metodología y teniendo en cuenta que la información existente era amplia y sin un orden determinado, este cuadro contiene los descriptores citados por la Corte Constitucional y el compendio de las sentencias dictadas para cada uno de esos ítems, este cuadro se expone como parte del Anexo 1 en lo referente a eficiencia y en el Anexo 2 en lo referente a eficacia, y a continuación cito algunos ítems contenidos en el mismo, por su extensión no pueden ser todos, son los siguientes:

- Acceso a la administración de justicia, acción popular, acción de repetición, seguridad social en pensiones, principio de eficiencia en trámite de pensión, Principio de eficiencia y sostenibilidad financiera del sistema integral de seguridad social en pensiones, Reajuste de pensiones a congresistas, magistrados de altas cortes y otros altos funcionarios a los que les resulta aplicable, seguridad social, seguridad social en salud (Sistema de Salud, principio de eficiencia en salud, régimen), servicio a la salud, derecho a la salud, administración pública, eficiencia y eficacia en el servicio a la salud, función administrativa, función pública, Régimen especial de salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, régimen subsidiado, Registraduría Nacional del Estado Civil, sanción disciplinaria, separación de poderes, Empresas prestadoras de salud, entidad prestadora de salud, entidad promotora de salud, gasto público en entidades territoriales, gestión pública, impedimento por conflicto de intereses, imputación a las entidades territoriales con cargo a su presupuesto del pago de condenas, conciliaciones e indemnizaciones de las contralorías, inhabilidades en el ordenamiento jurídico, Ley anti trámites, Ley de facultades extraordinarias en renovación de la administración, Ley del plan nacional de desarrollo, Medida de supresión de trámites sobre aumento del plazo para la revisión técnico mecánica, Monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, medidas para la eficiencia y transparencia en contratación con recursos públicos,

medios de comunicación, proceso concursal, proceso de restructuración de entidades públicas, Proceso de restitución de inmueble arrendado, Derecho de petición, Derecho a la eficiencia en prestación del servicio público de transporte, Medio de defensa judicial ordinario, arancel judicial, carrera administrativa, carrera judicial, conflicto de competencia, Control de constitucionalidad de acuerdo de complementación económica, Control de constitucionalidad de acuerdo internacional, Control fiscal sobre los contratos liquidados o terminados, Debido Proceso, Devolución del IVA por adquisiciones con tarjeta de crédito o débito, Eficiencia del sistema tributario, Ejercicio de la potestad impositiva, Estado social de derecho, Principio de celeridad y eficiencia en proceso laboral, Principios de equidad, eficiencia y progresividad tributaria, Sistema tributario, Derecho a la educación, Presidente de la República en servicios públicos domiciliarios, Servicios públicos domiciliarios, entre otros.

La clasificación citada anteriormente, se consideró muy extensa para efectos de condensar y recopilar los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia que nos ocupa, por esta razón se realizó una nueva clasificación, esta vez teniendo en cuenta cada uno de los niveles o poderes que conforman el Estado, ya que el estudio de la gobernanza desde los pronunciamientos de las altas Cortes es integral y acarrea todas las ramas del sector público, así de una forma más sencilla se visibiliza los aportes de las corporaciones. De esta manera, en primer lugar se encuentra la administración de justicia y se subdivide en función del órgano, por el trámite del proceso y en relación a los derechos de los usuarios, el nivel ejecutivo con administración pública y función pública, frecuentemente citados por la Corte Constitucional; en tercer lugar el proceso legislativo y se subclasifica en el trámite de leyes y la finalidad de la misma y finalmente, la relación del principio de eficiencia y eficacia con otros derechos.

Esta clasificación se trabajará para los dos principios, tanto eficiencia como eficacia, sin embargo, se expondrán de manera separada, para tener claridad de la jurisprudencia sentada respecto a cada uno.

1.1.1.1 Principio de eficiencia.

Al hablar de cómo ha sido abordado el principio de eficiencia por la Corte Constitucional a lo largo de todos estos años de producción jurisprudencial, es lógico y claramente notable que parta del hecho de que es un principio de la función pública y es importante mencionarlo ya que con base en ello la Corte Constitucional sienta su jurisprudencia en torno al funcionamiento del Estado en cada una de sus ramas y de la garantía del Estado por los derechos de los ciudadanos.

Como principio de la función pública, la eficiencia ha sido definida por el alto tribunal en la SU – 086 de 1999 MP José Gregorio Hernández, como «la adecuada gestión de los asuntos objeto de ella (gestión estatal) partiendo de los supuestos de los recursos financieros – casi siempre limitados – de los que dispone la hacienda pública» (Colombia. Corte Constitucional, 1999a), se puede interpretar entonces el espíritu de este principio desde un ámbito económico, ya que se espera que los funcionarios encargados del manejo del erario público, lo inviertan sin despilfarro y atiendan a las necesidades de la ciudadanía.

Sin embargo también ha sido ampliamente expuesta la función de la eficiencia como principio, frente a la prestación del servicio y frente al funcionario público que lo presta, como la necesidad de acceder a él sin demoras y dilaciones, así como elegir el personal que representa el aparato estatal de manera correcta y en los cargos que satisfagan su perfil y conocimiento como máxima expresividad de modernización del aparato estatal, en la Sentencia T-068 de 1998 MP Alejandro Martínez Caballero lo expone de la siguiente manera:

[...] la legitimidad del Estado de Derecho, radica, por un lado en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con sus fines al servicio de la sociedad [...](Colombia. Corte Constitucional, 1998b).

De esta manera, la eficiencia se configura no solamente como un principio económico donde se busca el mejor resultado al menor coste, sino también se convierte en un principio innovador de la gestión públicoadministrativa, que muestra la necesidad del Estado de adaptar sus instituciones a las nuevas necesidades de la ciudadanía, como una forma de legitimación del Estado social de derecho y de las actividades de este frente a los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que para construir la definición de eficiencia en un primer momento, se realizó a partir de los pronunciamientos que hacen referencia a la función administrativa, se cita el primer descriptor para el concepto que se encuentra dentro de la rama ejecutiva y se subdivide en función administrativa y en administración pública, para efectos prácticos se realizará un cuadro donde se expondrán cada uno de los descriptores y subdescriptores y luego se ampliarán.

Tabla 1. Descriptores y subdescriptores

Función pública	DESCRIPTOR
	Concurso de méritos
	Principios de la función pública
	Carrera administrativa
Administración pública	Gasto público Gestión pública

Fuente: elaboración propia (2016)

La función administrativa se sustenta en los principios de eficiencia, eficacia, celeridad y moralidad, estos deben guiar todas y cada una de las actuaciones de los órganos y funcionarios estatales en todas la ramas del poder público, pues con el cumplimiento de estos, definirán con éxito la instauración del nuevo paradigma global de la gobernanza y del gobierno eficaz y eficiente.

Es por ello, que la Corte Constitucional en este caso ha sido reiterativa al señalar la importancia del acatamiento de estos principios y cómo especialmente el de eficiencia y eficacia toman forma en la nueva gestión pública y se convierten en una expectativa real de los ciudadanos frente al aparato estatal y en la forma de evaluación de los servicios a cargo de la administración pública.

A pesar de la clasificación hecha para la exposición de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta se convierte en una línea muy delgada a la hora del ejercicio estatal ya que todos sus órganos, entidades y funcionarios deben observar la eficiencia y eficacia en todas sus actuaciones y se interconecta de tal forma que a pesar de la clasificación realizada todo responde a lo mismo.

De esta manera lo expresa la Sentencia T-068 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero:

La efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones. El logro de los objetivos y fines del Estado requieren de una función administrativa eficiente que responda a las exigencias del Estado Social de derecho (Colombia. Corte Constitucional, 1998b).

Esta Sentencia resume todos los elementos de la nueva gestión pública, el ideal de nuevo Estado, acorde y en sintonía con la ciudadanía, con el fin de satisfacer el interés general, haciéndolo más competitivo de acuerdo a la práctica de la gobernanza.

Siguiendo con la clasificación y con el fin de avanzar en las evidencias citadas por la Corte Constitucional acerca de la eficiencia en todos los ámbitos de la administración pública, a continuación citaremos algunos de los pronunciamientos del ente anteriormente mencionado, sobre carrera administrativa, que se ha convertido en un hito en materia de eficiencia.

En la Sentencia T-181/94 M. P. Alejandro Martínez Caballero hace alusión a la carrera administrativa en los siguientes términos:

Se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública. Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de derecho. Los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de este como presupuesto indispensable para que el sistema opere (Colombia. Corte Constitucional, 1994b).

La carrera administrativa se ha destacado como un mecanismo para asegurar el derecho a la igualdad, en la medida en que todas las personas puedan concursar con las mismas condiciones y los mismos términos para cualquier cargo público, sin embargo, el sentido de la carrera administrativa va más allá, teniendo en cuenta que es la mejor opción a la hora de escoger los funcionarios que formarán parte de la administración pública ya que debido a las pruebas practicadas se garantizara que solo los que verdaderamente saben y tienen el perfil serán los que ocuparán los cargos públicos, haciendo de esta manera más eficiente el servicio público al posesionar funcionarios con conocimientos y aptos para los cargos, pues el

desconocimiento en la materia o el incumplimiento del perfil solicitado son comúnmente causas de ineficiencia administrativa.

La Sentencia C- 317/1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, cita lo anteriormente expuesto de la siguiente manera:

3- La gestión de personal del Estado colombiano tiene como principio general el sistema de carrera administrativa (art. 125 C.P.), el cual tiene dos claros objetivos, uno referente al Estado y otro que hace relación con la persona. En primer lugar, la carrera administrativa busca la vinculación y permanencia al aparato estatal de las mejores personas, a través de la selección y evaluación, bajo el criterio de méritos y calidades; el Estado, entonces, garantiza el mejor nivel de aptitud en los elementos que lo integran, lo cual aumenta la posibilidad de desarrollar con eficiencia y eficacia sus funciones. Como segunda medida, el sistema de carrera brinda la posibilidad a todas las personas, o a todos los ciudadanos, en los casos respectivos, de acceder en igualdad de oportunidades a los cargos públicos, sin mediar otras variables diferentes a los méritos y calidades. La carrera administrativa protege así no solo la eficiencia y eficacia de la actividad estatal sino también la igualdad en el acceso a la función pública (Colombia. Corte Constitucional, 1995a).

De la misma manera define la Sentencia T- 257/2012 M. P. Jorge Ignacio Pretelt, carrera administrativa: «Sistema técnico de administración de personal que garantiza la eficiencia de la administración pública y ofrece estabilidad e igualdad de oportunidades para acceso y ascenso al servicio público» (Colombia. Corte Constitucional, 2012b).

Estos conceptos son muy importantes porque enmarcan la finalidad de un Estado de derecho y del modelo de gobernanza, por un lado se es garantista en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, en este caso de los que aspiran a ser funcionarios públicos, y del otro se evitan lastres que han azotado a nuestro país como la corrupción, haciendo más eficiente y eficaz el servicio, eligiendo personas verdaderamente preparadas y conocedoras de sus cargos y sus responsabilidades.

Frente al siguiente descriptor en el cuadro relacionado con administración pública, se citarán, como primera medida, los fallos referentes a la eficiencia del gasto público, como una forma fundamental de lograr los objetivos propuesto por las administraciones, evitando el derroche y la corrupción, una de las representaciones más notorias de vigilancia a estos rubros son las veedurías ciudadanas y las rendiciones de cuentas, donde se demuestra si los gastos se realizaron de manera eficiente y eficaz, denotando el cumplimiento o no de las metas propuestas.

La Sentencia C- 540/2001 M. P. Jaime Córdoba Triviño expresó lo siguiente frente al gasto público en entidades territoriales y realizó la comparación con las empresas de servicio público, en cuanto a la autonomía que deben tener las entidades territoriales para manejar su presupuesto:

Si bien se reconoce como punto de partida la facultad del poder central de dirigir las finanzas públicas, se debe advertir que esta facultad no se traduce en el vaciamiento de la autonomía presupuestal de los entes territoriales. La facultad de gestión y ejecución de los recursos propios no puede ser afectada por el diseño de una política de saneamiento fiscal de tal forma que haga imposible la atención de los intereses de las localidades. Por ello, se afecta la autonomía no solo cuando se define específicamente las funciones que se deben cumplir sin dejar margen de acción a las autoridades territoriales, sino también cuando el poder central decide transferir en su totalidad las responsabilidades de la nación, sin el acompañamiento de los medios y recursos necesarios para atenderlos eficientemente. Esta transferencia no solo pone en peligro el principio de autonomía sino también el principio de Estado social de derecho relacionado con los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y cooperación de la administración pública. [...] Cosa distinta ocurre con las Empresas Prestadoras del Servicio de Salud cuya finalidad prioritaria no es la de reportar utilidades económicas sino beneficio social. Su función está directamente vinculada al cumplimiento de los fines

esenciales y de las obligaciones sociales del Estado, en el marco general del Estado social de derecho. Además de no estar comprendidas en las actividades señaladas en el artículo 336 de la Constitución, por la naturaleza de su actividad, los criterios para determinar su eficiencia no pueden ser exclusivamente de carácter económico ni de rentabilidad financiera. Para estas entidades las pérdidas en su actividad económica no deben conducir inexorablemente a su liquidación, en cuanto su finalidad primordial no es la de generar rentas a las entidades públicas sino la de participar con su actividad en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho. Se precisa que la decisión de la Corte no implica que estas empresas queden exentas de las obligaciones de eficiencia, cobertura, actualización tecnológica, sistema tarifario y demás aspectos señalados en la ley para ellas, pues la naturaleza de su objeto social no permite establecer un régimen de excepción al acatamiento de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política (Colombia. Corte Constitucional, 2001a).

El manejo del gasto público como una de las máximas expresiones de eficiencia, no solo del Estado en general, sino también cada una de sus entidades territoriales, por ello la administración pública debe ser metódica en su manejo, sin propiciar una descompensación en el mismo, que haga imposible el cumplimiento de los fines estatales y el acatamiento de los principios de la función pública, el gasto público merece especial atención, ya que por medio de este se atiende la ciudadanía, realizando inversión social, como uno de los fines y objetivos del estado de derecho, satisfaciendo las necesidades particulares de cada comunidad porque todas son diferentes, cuidando las inversiones a realizar y previendo que exista rentabilidad en las formas como consigue dinero extra al trasferido por la nación, cuidando siempre del principio de legalidad.

Otra es la función de las empresas prestadoras de servicios en este caso la salud, ya que por su naturaleza de beneficio social, debe mantenerse viva a todo coste, dejando de lado, incluso el reporte de utilidades o mecanismos de inversión para generar más ingresos, por lo menos

esa es la postura de la Corte Constitucional, por lo cual no es de extrañar la existencia de la crisis de la salud en este momento en el país.

La Sentencia T – 321/1999 M. P. José Gregorio Hernández, abarca el tema de la gestión pública en la conversión de entidades públicas que se volvieron privadas:

Pero la Constitución no menciona únicamente la eficacia, sino que incorpora en varias de sus disposiciones el concepto de **eficiencia**, que en términos económicos se traduce en el logro del máximo rendimiento con los menores costos, y que, aplicado a la gestión estatal, significa la adecuada gestión de los asuntos objeto de ella partiendo del supuesto de los recursos financieros -casi siempre limitados- de los que dispone la hacienda pública. En otros términos, el Estado, por razones de interés general, está obligado a efectuar una adecuada planeación del gasto de modo tal que se oriente con certeza a la satisfacción de las necesidades prioritarias para la comunidad sin despilfarro ni erogaciones innecesarias. A la eficiencia, como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como las contenidas en los artículos 48, 49 y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución Política. En el terreno de las relaciones que los entes públicos establecen con sus servidores, se refleja necesariamente esta tendencia a la operación **eficiente** de la actividad estatal, que -se repite- es hoy principio constitucional de ineludible acatamiento, pero, no tratándose ya de "un recurso más", sino de la incorporación de la **persona humana** al desarrollo de las tareas que le corresponden, también la Constitución obliga al Estado a actuar dentro de criterios que respeten su dignidad (artículo 6º) y sus derechos (Preámbulo y artículos 1º, 2º y Título II de la Carta) (Colombia. Corte Constitucional, 1999b).

La Corte Constitucional abarca en este caso el tema de la gestión pública, desde la mirada del Estado social de derecho y sus fines, pues aunque debe buscarse la eficiencia y eficacia

en todas las actuaciones del Estado, por ejemplo la privatización, no pueden violentarse derechos fundamentales o violentarse garantías constitucionales, argumentado una mayor eficiencia administrativa, como lo son los derechos adquiridos de carrera administrativa, e incurrir en doble costo para la administración, separando a estas personas de su cargo, pretendiendo pagarles una indemnización y adicional a ello, contratar otros servicios para el mismo objetivo con firmas privadas, esto violenta el principio de gestión pública y hace ineficiente a la administración.

Tabla 2. Rama judicial

RAMA JUDICIAL	
Administración de justicia	Mora judicial
	Acceso a la administración de justicia
	Carrera judicial
	Administración de justicia por particulares

Fuente: elaboración propia (2016)

El tema de mora judicial, se ha discutido ampliamente, incluso se ha relativizado, teniendo en cuenta la problemática al interior del sistema judicial, entendiendo que las dilaciones muchas veces son ajenas a la culpa o dolo del operador judicial, sin embargo ha sido enfática la Corte Constitucional en aclarar que a pesar de la carga laboral excesiva de los despachos judiciales, estos deben hacer todo lo posible por no violentar con sus moras derechos fundamentales de los usuarios, esto quedó expresado en la Sentencia T-030 de 2005 M. P. Jaime Córdoba Triviño,

La Sala precisa que el hecho de que la dilación en el trámite judicial no sea imputable a conducta dolosa o gravemente culposa alguna del funcionario, sino al exceso de trabajo que pesa sobre los despachos judiciales, puede, en principio, exculpar a aquellos de su responsabilidad personal, pero no priva a los administrados del derecho a reaccionar frente a tales retrasos, ni permite considerarlos inexistentes. En otras palabras, dicha situación, no autoriza a

considerar que la dilación es justificada, sin prueba alguna de que se haya intentado agotar todos los medios que las circunstancias permiten para evitarla. De esta manera el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas no pierde efectividad ni siquiera en aquellos supuestos en que los retrasos se deben a los defectos estructurales de la organización y funcionamiento de la rama judicial (Colombia. Corte Constitucional, 2005).

La mora o dilación judicial es un tema complejo desde el punto de vista de la gobernanza y los objetivos que persigue, como lo es en este caso de análisis la eficiencia, es un punto de quiebre entre los nuevos objetivos estatales y la realidad que sobrepasa los límites de las capacidades de cada despacho y funcionario judicial, frente a pronunciamientos que estipulan que la mora judicial afecta el debido proceso, violenta derechos fundamentales y va en contravía de los objetivos establecidos en la Constitución Política. Una problemática difícil de conciliar frente a la verdadera realidad estatal.

Sin embargo y teniendo en cuenta que es una realidad que sobrepasa las capacidades del Estado la Corte Constitucional ha establecido una excepción a la regla, denominándola mora judicial justificada, en la Sentencia T–T47 de 2009 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza:

La Sala no avala la mora judicial pero reitera su jurisprudencia en el marco constitucional que la Corte ha previsto para los casos de dilaciones justificadas en el contexto de la labor de los funcionarios judiciales. El Consejo Superior deberá tener en cuenta, entonces, que la existencia de dilaciones puntuales en el marco de las funciones de una Magistrada que ha tenido un desempeño ejemplar en el ejercicio de su cargo, y que ha cumplido cabalmente sus funciones, deben ser valorados con mesura y ponderados de manera casuística, relacionando siempre las circunstancias personales, la incidencia del trabajo colectivo dentro de un cuerpo colegiado, y las dificultades y vicisitudes logísticas que tienen los negocios en el estadio previo a su estudio, todo lo anterior, de conformidad con lo que la Corte ha dispuesto en punto a los casos de mora judicial justificada (Colombia. Corte Constitucional, 2009c).

A pesar del intento de la Corte Constitucional por crear jurisprudencia más humanizada, es lamentable que debido a la inoperancia del Estado y su ineficiencia se tengan que emitir jurisprudencia de este tipo, justificando las violaciones a los derechos fundamentales y a las garantías constitucionales, así lo estableció la Corte Constitucional en su Sentencia T-190/1995, M. P. José Gregorio Hernández:

Para la Corte es claro que la eficiencia, cuya consagración se manifiesta en el artículo 228 de la Carta cuando impone el cumplimiento de los términos procesales, constituye principio de ineludible acatamiento por parte de los jueces y fiscales, so pena de las sanciones legales por la falta disciplinaria en que incurren cuando los desconozcan, lo cual tiene por finalidad específica la de obtener prontitud y calidad en la impartición de justicia. Los funcionarios judiciales no pueden, por vía general, esquivar la responsabilidad que les cabe por la inobservancia de los términos, escudándose apenas en la disculpa de la congestión de trabajo debida al número de procesos en curso (Colombia. Corte Constitucional, 1995c).

Es importante resaltar lo contundente del fallo, frente a la ineficiencia estatal en el tema de la justicia, con esto se da paso al derecho que tienen todos los ciudadanos al acceso a la justicia, que se ha visto violentado en varias ocasiones, no está de más decir que también obedece a la ciudadanía, a la incapacidad para resolver conflictos sin irse a los juzgados, a los abogados, por su necesidad de entablar litigios muchas veces innecesarios y por supuesto al Estado por su ineficiencia.

La Corte Constitucional estableció en Sentencia T-190 de 1995 M. P. José Gregorio Hernández, sobre el significado de la eficiencia y eficacia en el derecho al acceso a la administración de justicia:

El acceso a la administración de justicia, no debe entenderse en un sentido puramente formal, en cuya virtud pueda una persona acudir a los tribunales, sino que radica sobre todo en la posibilidad real y verdadera, garantizada por

el Estado, de que quien espera resolución -ya por la vía activa, ora por la pasiva- la obtenga oportunamente (Colombia. Corte Constitucional, 1995c).

Con ello el órgano constitucional establece la pauta para calificar la eficiencia en la administración de justicia, no basta solo con poder acudir a los órganos judiciales, lo que realmente hace eficiente y eficaz el sistema, es que la ciudadanía, no solo encuentre una respuesta a sus litigios, sino que esa respuesta sea eficiente, en tiempo, en dinero, en espacio, con el fin de hacer más ágil la atención y el sistema en sí mismo, en la medida en que: se cumplan los términos, se respete el debido proceso y no existan dilaciones, habrá un acceso a la justicia respetuoso y eficiente porque se aminorará que la ciudadanía acuda a los despachos a proponer acciones secundarias a sus procesos, ejemplo de ello, la acción de tutela.

De esta manera lo estableció la Corte Constitucional en Sentencia C-886 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda, al referirse específicamente a la eficiencia de los despachos judiciales citando la Constitucional Política:

[...] la búsqueda de eficiencia en el funcionamiento de los despachos judiciales constituye una vía para materializar en casos concretos el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia (art. 229, C.P.) y contribuye al cumplimiento adecuado de las funciones para las cuales fueron instituidas las autoridades públicas, a saber, la protección efectiva de las personas que residan en Colombia y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado (art. 2, C.P.) (Colombia. Corte Constitucional, 2004).

En este punto, pensar en la materialización de la eficiencia como principio fundamental de la administración pública y de configuración del Estado social de derecho, es muy optimista, teniendo en cuenta ya la conocida crisis y desbordamiento del sistema judicial, lo que inevitablemente conlleva a una violación sistemática de la Constitución Política y por lo tanto de los derechos fundamentales.

Siguiendo con el desarrollo de los descriptores del ítem administración de justicia, se desarrollará el de carrera judicial, concebida esta como una de las formas de prevalencia del principio de eficiencia y celeridad de la función judicial, pues se ha considerado que aportan al mejoramiento continuo y a una función judicial más dinamizada y competitiva.

La Corte Constitucional en Sentencia T-378 de 2003 M. P. Jaime Córdoba Triviño, se refirió al tema, citando la evaluación de desempeño en los siguientes términos:

Uno de los componentes del sistema de carrera es la evaluación del desempeño, cuyos objetivos son garantizar el cumplimiento eficiente y oportuno de las funciones y servicios públicos, en atención a los fines esenciales del Estado, y fomentar el desarrollo integral del servidor público. Estos propósitos lo caracterizan como un mecanismo dinamizador de mejoramiento institucional y del personal vinculado con las entidades estatales. El objeto de evaluación lo constituyen la eficiencia y la eficacia del empleado en el desempeño de su empleo durante un período determinado. El superior inmediato pondera las actuaciones del empleado con las funciones a su cargo y valora tanto el rendimiento y la calidad del trabajo como el comportamiento laboral del funcionario (Colombia. Corte Constitucional, 2003)

El objetivo primordial de la nueva función pública es volver más competitivos los sistemas, órganos y funcionarios que conforman las diferentes ramas del Estado, en la medida en que se hacen evaluaciones constantes del desempeño en los cargos y a los funcionarios, se hace más exigente la permanencia en el servicio, propiciando no solo la eficiencia del sistema en este caso el judicial, sino también la excelencia en la prestación del mismo, lo dice la misma Corte Constitucional en la Sentencia ya citada «La evaluación de servicios tiene como objetivo verificar que los servidores de la Rama Judicial mantengan en el desempeño de sus funciones los niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifiquen su permanencia en el cargo» (Colombia. Corte Constitucional, 2003), o por lo menos es lo que se pretende, aunque en la realidad y a la hora de la prestación del mismo esto sea muy diferente.

Característica fundamental esta de la nueva gestión pública, la evaluación y autoevaluación, como parte integrante del nuevo sistema de gestión de calidad, con el fin de lograr la mejora continua, buscando las fallas, aciertos y desaciertos del proceso desde el inicio, con el propósito de corregirlos, y de esta manera hacer más eficiente el sistema.

Finalmente tenemos el último ítem del descriptor: administrador de justicia, la administración de justicia por particulares, que recibieron este tipo de funciones exclusivas del Estado en virtud de la descentralización, con el fin de optimizar los recursos, económicos y humanos y hacer más eficiente la labor de ciertos órganos, que se pronuncian sobre algunos derechos que ostenta la ciudadanía, este caso puntual es el los centros de conciliación, que se habilitaron con el fin de disminuir los índices de casos llevados a la jurisdicción ordinaria, haciendo de esta manera más eficiente la función judicial.

La Sentencia C-893 de 2001 M. P. Clara Inés Vargas, abarca el tema de la delegación de funciones jurisdiccionales a los particulares, más específicamente el de la conciliación pre judicial, y dijo lo siguiente:

En efecto, la necesidad con que cuenta todo sistema de administración de justicia de optimizar los recursos y de garantizar una prestación efectiva, involucra la incorporación de medidas que, como la presente, racionalicen la utilización del aparato de justicia, en aras de mejorar la calidad de las decisiones y de aminorar la carga de trabajo de los servidores públicos. En este sentido, la medida era necesaria, porque perseguía un fin concreto y era el de la racionalización de los recursos de la administración de justicia para lograr su eficaz funcionamiento. La institución tenía un objetivo legítimo, porque tendía hacia la consecución de uno de los fines del Estado, cuál era el de lograr la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, mediante la disminución de la tendencia litigiosa de los asociados (Colombia. Corte Constitucional, 2001b).

La Corte Constitucional se estaba refiriendo específicamente a la ley que establecía la conciliación en materia laboral y que fue declarada inexecutable por este organismo, atentando

contra la eficiencia del sistema judicial y privando de la racionalización de recursos de los que hubiera gozado el aparato jurisdiccional, además de cómo se ha citado en varias sentencias, desincentivar el carácter litigioso de la ciudadanía con el fin de incentivar la eficiencia del sistema y evitar la asistencia masiva y en algunos casos innecesaria a los estrados judiciales.

Tabla 3. Rama legislativa

RAMA LEGISLATIVA	
Trámite Legislativo	Libertad de configuración legislativa
	Principio de unidad de materia

Fuente: elaboración propia (2016).

En este ítem de Rama Judicial y los diferentes descriptores que se pretenden abarcar, el objetivo es ver cómo los principios que rigen el Estado social de derecho y la función pública, en este caso el de eficiencia, se encuentra presente desde el trámite de las leyes y persiguiéndolo como fin de las mismas, con el objeto de garantizar lo estatuido en la legislación que incorporó la nueva gestión pública como sistema de gobierno eficiente y eficaz para el país.

El tema de libertad de configuración legislativa ha sido ampliamente tratado por la Corte Constitucional, en asuntos tan ampliamente discutidos como las leyes tributarias. En la Sentencia C-597 de 1996 M. P. Alejandro Martínez Caballero, se estableció lo siguiente frente al principio que nos ocupa:

La rama legislativa puede entonces señalar los requisitos necesarios para el cabal cumplimiento del deber constitucional de tributar, tales como los establecidos por las normas que se demandan. Y puede igualmente la Ley consagrar las sanciones para quienes incumplan esos deberes tributarios, que tienen claro sustento constitucional (CP art. 95 ord. 9º) pues es lógico que el ordenamiento dote a las autoridades de instrumentos que permitan hacer exigible a los particulares esa obligación constitucional, de cuyo

cumplimiento depende la eficacia misma del Estado social de derecho (Colombia. Corte Constitucional, 1996).

La Sentencia C-337 de 2011 M. P. José Ignacio Pretelt, en materia de libertad de configuración legislativa, enuncia lo siguiente:

La Carta Política reconoce al poder legislativo amplia competencia para diseñar el sistema del subsidio familiar, como especie del género de la seguridad social. Sin embargo, ello debe hacerse con arreglo a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad y con respeto a los derechos fundamentales de sus beneficiarios. Así, el legislador debe garantizar, en condiciones de igualdad, el acceso a los servicios de dicho subsidio, mediante el cual no solo se realizan algunos fines esenciales del Estado, sino que también se asegura las condiciones necesarias para una existencia digna y la plena realización personal del trabajador de menores y medianos ingresos, y por tanto, es indudablemente un desarrollo de las garantías reconocidas a los trabajadores en el artículo 53 Superior (Colombia. Corte Constitucional, 2011a).

El principio de libertad de configuración legislativa, es por demás uno de los principios más importantes de la función legislativa, ya que establece la plena independencia de sus miembros y del cuerpo colegiado que conforma, frente a la regulación de los diferentes temas que ocupan el normal desarrollo de un país.

Es una expresión de independencia frente a las demás ramas del poder público y frente a la ciudadanía, haciendo eficiente la función legislativa en la expedición y trámite de las leyes y no solo desde el trámite de las leyes sino desde su finalidad, pues debe velar en conjunto por el cumplimiento de los principios del nuevo Estado y de la nueva gestión pública, pues el poder legislativo asegura no solo que las leyes que emita sean eficientes y eficaces para regular los temas ciudadanos, sino también que los órganos y funcionarios que deban ejecutarlas aportarán la misma eficiencia al sistema de la nueva gobernanza, evitando dilaciones y costos extras para la función pública, es decir que, la rama legislativa es la que

crea y activa los mecanismos para la construcción de un Estado más eficiente y eficaz, si las leyes no son claras, son injustas, ponen cargas adicionales a la ciudadanía inevitablemente el sistema va hacia un abismo de ineficiencia administrativa y caos jurídico y administrativo.

Frente al descriptor de unidad de materia en el trámite legislativo, la Corte Constitucional en Sentencia C-230 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil, estableció:

Integran el principio de unidad de materia tres condiciones: En primer lugar, el legislador debe definir con precisión cual habrá de ser el contenido de la Ley, lo cual deben reflejarse en el título del proyecto. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de Ley deben guardar una relación de conexidad entre sí, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de Ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad (Colombia. Corte Constitucional, 2008).

Este principio guarda estrecha relación con el principio de eficiencia, pues no solo en la rama ejecutiva y en la rama judicial se debe propender por optimizar los recursos del Estado en su ejercicio, también la rama judicial debe propender por lo mismo, no solo por el órgano colegiado que lo conforma y así facilitar el ejercicio de sus funciones legislativas, sino también por la ciudadanía para la cual legislan, saber en qué forma, cuándo y en qué lugar consultar las normas y los índices temáticos de las mismas es una expresión de eficiencia administrativa, de la nueva gestión pública y no solo eso, sino también es un mecanismo para evitar focos de corrupción al interior del congreso, legislando en temáticas diferentes a las acordadas, ya sea porque se venció el término, porque no alcanzaron el quórum necesario, este principio garantiza la transparencia de la función legislativa y la eficiencia y eficacia en el ejercicio de la misma.

1.1.1.2 Principio de eficacia.

Siguiendo con el desarrollo del tema central en este capítulo, que es el recuento jurisprudencial frente a los ítems y descriptores ya citados arriba, que serán los mismos para

desarrollar el tema de eficacia en las tres ramas del poder público y analizar desde el punto de vista jurisprudencial, el desarrollo que el principio de eficacia ha tenido en el ámbito de la nueva gestión pública y cómo ha sido interpretado por el órgano constitucional.

Tabla 4. Función pública

FUNCIÓN PÚBLICA	DESCRIPTOR
	Concurso de méritos
	Principios de la función pública
	Carrera administrativa

Fuente: elaboración propia (2016).

Tabla 5. Administración pública

Administración Pública	Gasto Público
	Gestión pública

Fuente: elaboración propia (2016).

En lo que respecta a la Administración Pública, la eficacia orienta el ejercicio de la función administrativa, tanto en lo concierne a la organización de la Administración como en lo atinente a la actuación de esta y sus relaciones con los ciudadanos (Prats, 2008, p. 10).

Pues busca la realización de los objetivos programados por el Estado y el cabal cumplimiento y respeto a los derechos de los administrados, por ello es un principio fundamental del Estado social de derecho y de la nueva gestión pública, pues es con las actuaciones que ejecute el Estado dentro del marco de la eficacia que se cumplirá el cometido de la nueva gobernanza.

Una primera forma en la que la Corte Constitucional aborda el tema de eficacia administrativa en la función pública es en el concurso de méritos, como máxima expresividad

del desarrollo de este principio, pues en la medida en que luego del concurso se escogen a los mejores candidatos por sus conocimientos, experiencias y trayectorias, se asegura la eficacia en el servicio de las entidades públicas. La Sentencia T-169 de 2011, M. P. María Victoria Calle, cita de esta manera el principio de eficiencia:

[...] El artículo 125 de la Constitución elevó a rango constitucional el mérito como principio rector del acceso a la función pública. La introducción de este principio constitucional, como lo ha señalado esta Corporación en su jurisprudencia, persigue tres propósitos sobresalientes. Primero, asegura el cumplimiento de los fines estatales de manera eficiente y eficaz, en conformidad con el artículo 209 de la Norma Superior, ya que la prestación del servicio público por personas calificadas redundará en la eficacia y eficiencia en su prestación, además de que el mérito como criterio único de selección equipara de neutralidad la función pública, conjura la reproducción de prácticas clientelistas y la saca de las oscilaciones partidistas (Colombia. Corte Constitucional, 2011b).

La eficacia en este sentido surge como un derecho constitucional, un «derecho constitucional a la efectividad» (Prats, 2008, p. 13), que da origen a demandar una acción estatal organizada, planeada, no corrupta, idónea, para el cumplimiento de los fines estatales y por lo tanto para la satisfacción de los intereses y derechos ciudadanos, lo que obligatoriamente conlleva a concluir que la eficacia es garantía de la buena administración, la Sentencia T-738 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo, cita la eficacia como principio fundamental de la función pública de la siguiente manera:

El concurso público permite que se hagan realidad principios de eficiencia y eficacia para el desarrollo de la función pública y que la planta de personal de las entidades del Estado esté adecuadamente capacitada para el ejercicio de su función y preste sus servicios conforme los requerimientos del interés general. Sin importar la naturaleza del cargo, los mecanismos para la selección de funcionarios para ocupar los cargos públicos deben contribuir a: La

realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, al tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general¹. Esto es, que así el cargo a proveer no sea de carrera administrativa, los cuales necesariamente deben ser proveídos por concurso de méritos, el procedimiento para seleccionar la persona adecuada para desempeñar un cargo, debe apuntar a proteger el interés público y la eficacia en el servicio (Colombia. Corte Constitucional, 2010).

En la medida en que se respete el proceso administrativo, se garantizara la eficacia de la función pública, pues el concurso de méritos busca como ya se ha reiterado anteriormente dejar única y exclusivamente a la persona más idónea, con más conocimiento y más experiencia, atendiendo esto a criterios de igualdad, y que sean estas características las que garanticen que el funcionario ejercerá su labor acatando la eficacia como garantía de los derechos de los administrados.

Siguiendo con la exposición de los descriptores, tenemos la reiterada cita de la eficacia como principio rector de la función pública, incluso algunos autores como Eduardo Prats, lo han denominado como un principio de índole supranacional.

En virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si asumimos que la eficacia es garantía de buena Administración, no hay dudas de que esta integra el derecho fundamental a un debido proceso [...] como bien ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, [...] es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento

¹ Ver al respecto Corte Constitucional (C-532/06) (Colombia. Corte Constitucional, 2006).

administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas (Prats, 2008, p. 15).

Por ello, es tan importante la realización de las actividades estatales bajo la eficacia, y por es el Estado lo ha erigido como un principio rector de la función pública y de la nueva administración, pues el acatamiento de este puede dar fe de una verdadera modernización administrativa.

La Sentencia C-643 de 2012, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza, cita lo siguiente en cuanto al principio de eficacia:

La función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia [...] el segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, en otras palabras, actuar de forma eficiente. Al respecto, vale la pena resaltar lo señalado en la Sentencia C-035 de 1999: los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de estas para que la acción de la administración se dirija a obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo. En tal virtud, la observancia de dichos principios no constituye un fin en sí mismo, pues su acatamiento busca precisamente que se convierta en realidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado en materia ambiental [...] (Colombia. Corte Constitucional, 2012a).

La eficacia se configura en uno de los principios más importante de la función pública, ya que permite que las autoridades realicen los fines para lo cual fueron instituidas, de aplicar efectivamente las normas, derechos, principios, en fin, todo el contenido de la carta política, para lograr resultados concretos y oportunos según lo ha establecido la Corte constitucional en la Sentencia anteriormente citada.

En la Sentencia T-205 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional fue muy enfática en definir el alcance del principio de eficacia que debe regir todas las actuaciones del Estado, teniendo en cuenta en el caso concreto del pago de pensiones, el retraso que se reportó para el mismo, en esta ocasión esto fue lo que dijo la Corte:

El principio de eficacia (CP art. 209) no se reduce al simple cumplimiento de las disposiciones y exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión, esto es, por la persona destinataria de la acción o de la abstención estatal. El principio de eficacia es especialmente importante cuando se trata de procesos administrativos que involucran derechos fundamentales. El acatamiento de las normas del Estado social de derecho impone a los funcionarios una atención especial a la persona y a sus circunstancias (Colombia. Corte Constitucional, 1997). Tratándose de derechos fundamentales, la administración pública está obligada a cumplir con unos resultados y no simplemente con la puesta en obra de unos medios. En este sentido son, por lo menos hasta cierto punto, indiferentes las causas del retraso administrativo. La deliberada negligencia administrativa, las fallas ocasionadas por la ineptitud o incompetencia de los funcionarios o simplemente la ineficacia del sistema, no pueden ser presentadas como razones válidas para disculpar la protección de los derechos de las personas (Colombia. Corte Constitucional, 1994a).

Por lo anterior, la acción ineficiente de la administración debe contrarrestarse, pues en muchas ocasiones, de aquella depende el ejercicio pleno de derechos y libertades individuales. En este sentido, la Corte ha explicado:

Una actuación desordenada e ineficiente de la administración, aunque el objetivo buscado con ella sea la prevalencia del interés general sobre el particular, comparta, casi con seguridad, daños que, por el mismo caos generado en la falta de previsión de quienes debieran desplegarla en grado

sumo habida cuenta de sus responsabilidades públicas, se salgan de su propio control y se produzca, entonces, además del perjuicio al interés colectivo, una violación a los derechos fundamentales de los asociados involucrados en tal situación. La responsabilidad por la vulneración de los derechos en casos como el señalado recae en la administración. Sería injusto que la soportaran los particulares, sobre todo si, como sucede en el caso bajo examen, ellos están ejerciendo una actividad lícita (Colombia. Corte Constitucional, 1995b).

La jurisprudencia constitucional en este punto, avanzó frente al concepto que se venía aplicando a nivel de corporación en sus fallos, la eficacia no es solo alcanzar los objetivos propuestos y administrar de forma correcta los medios para alcanzarlos, ser eficaz también es medir las consecuencias de las acciones que se ejecutan para alcanzar los objetivos propuestos, es decir las acciones u omisiones que en el transcurso del desarrollo de la actividad tiendan a repercutir en los intereses o derechos fundamentales de los ciudadanos.

Este punto es especialmente relevante cuando hablamos de Estado social de derecho y de una nueva administración. No es eficaz y eficiente un Estado que no cumpla con sus objetivos, pero agrava más la situación que aparte de no cumplir con sus obligaciones, derechos adquiridos lícitamente por sus asociados, violente derechos fundamentales y agrede a sus ciudadanos con sus actuaciones u omisiones, porque está faltando a sus fines esenciales y a su fin protector y garantista de dar la seguridad a la ciudadanía, que tiene los funcionarios y las instituciones adecuadamente capacitadas para darle los resultados que los ciudadanos esperan obtener y el pleno goce de sus derechos.

Siguiendo con los descriptores, se tiene que la carrera administrativa se ideó dentro del proceso de modernización pública, como una forma de optimizar los recursos humanos del Estado, y de evitar o tratar de erradicar el flagelo de la corrupción administrativa, la llamada burocracia, que pretendía pagar favores de tipo político o convertir los puestos del Estado en cuotas políticas, sin miramientos de las condiciones ni capacidades técnicas de las personas que llegaban a ocupar esos lugares.

La eficacia es parte inalienable del Estado social de derecho y se entiende que está estrechamente ligada a la actividad estatal, a la función pública del Estado, por ello todo se debe articular instituciones, funcionarios y ciudadanos para cumplir con dicho principio fundamental.

La Corte Constitucional definió el significado de carrera administrativa, conjugando el principio de eficiencia y eficacia, en su Sentencia SU-086 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández:

[...] la armonización de los dos principios analizados -la eficiencia y la eficacia de la función pública- con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales resulta de una carrera administrativa diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y eficacia del conjunto) el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el ascenso y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos, en una auténtica carrera administrativa, deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente (Colombia. Corte Constitucional, 1999a).

El rendimiento en el cargo, como lo dice la Corte Constitucional, es la base fundamental de la eficacia de los funcionarios públicos, de ahí la importancia de la evaluación de desempeño y la introducción de un sistema de calidad, que no solo califica a la entidad sino a cada funcionario que la conforma, con el fin de hacer la función administrativa más competitiva, creando la mejora continua para lograr el objetivo final que es la eficiencia y la eficacia en el servicio.

Con ello, se asegura que se cumplan los fines y propósitos del Estado social de derecho, teniendo como medio primordial para ello la excelencia en la administración pública contando con funcionarios con conocimiento, experiencia y dedicación, que garanticen los mejores índices de resultados dentro de la administración pública, y responsabilizando a sus

operadores no solo de lograr el cumplimiento de unos objetivos sino también de sus resultados, que deben estar acorde a la protección brindada por el Estado y a la garantía del cumplimiento de los derechos fundamentales.

Continuando con la eficacia como fundamento de la administración pública, vale la pena destacar más allá de todo lo citado y analizado anteriormente, que se impone como un deber y una obligación de actividad de los funcionarios ejecutores de actuar frente a cualquier violación que impidan el normal desenlace de los derechos de los ciudadanos, en palabras de la Corte Constitucional:

El principio de eficacia de la administración pública, impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone la obligación de actuación de la administración, y de la real y efectiva ejecución de medidas, y no solo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención. De ahí, que la jurisprudencia constitucional haya puntualizado también la necesidad de considerar los procedimientos de las autoridades bajo la noción de debido proceso administrativo (Colombia. Corte Constitucional, 2009b).

Lo anterior tiene sentido en la medida en que el Estado se considera un ente ficticio, claramente impedido para obrar por sí mismo directamente, por ello tiene agentes y funcionarios que realizan y ejecutan la labor en nombre de este y por ello la responsabilidad de quienes lo representan debe ser evaluada en función de que sus actuaciones no violenten derechos fundamentales y perjudiquen no solo a los ciudadanos sino al ente del Estado como tal por los daños antijurídicos que sus agentes causen.

La Sentencia T-733 de 2009, M. P. Roberto Antonio Sierra, lo explica de la siguiente manera:

La jurisprudencia de esta Corte ha protegido el denominado "principio de eficacia de la administración pública", según el cual las autoridades

administrativas ostentan cargas relativas al desempeño de sus funciones, en orden a implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos. Dichas problemas constituyen deficiencias atribuibles a deberes específicos de la administración, y así las mencionadas soluciones han de ser ciertas, eficaces y proporcionales a estos (Colombia. Corte Constitucional, 2009b).

Con estas cargas repartidas entre sus funcionarios de acuerdo al cargo y especialidad, el Estado se obliga a cumplir con un deber cierto de garantizar los derechos ciudadanos y de cumplir con las expectativas de los administrados, que es la de encontrar solución a los devenires de la vida estatal.

A lo anterior se le denomina gestión de la administración pública, es decir la facultad o el poder que tiene la administración de dar respuesta inmediata a las necesidades de los administrados, en palabras de la Corte Constitucional «no quedarse impávida» es decir se le impone la obligación de actuar y de tomar medidas para subsanar las fallas que este ocasionando el detrimento del derecho ciudadano, con ello se mide doblemente la gestión pública en la medida en que se reporte la eficacia de la administración y la eficacia de quienes la tienen a cargo.

Tabla 6. Rama judicial

RAMA JUDICIAL	
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	Mora judicial
	Acceso a la administración de justicia
	Carrera judicial
	Administración de Justicia por particulares

Fuente: elaboración propia (2016).

La actividad jurisdiccional como parte de la administración pública, debe guiarse por los principios de eficacia, economía, celeridad y buena fe, particularmente en el derecho de acceso a la justicia, pues allí, no solo se está garantizando el derecho de acudir a los estrados judiciales, sino también que en ellos se cumplan con las rigurosidades legales y

constitucionales dentro de los procesos, la Corte Constitucional en Sentencia C-227 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas, lo explica de la siguiente manera:

[...] Las particularidades de los procesos deben estar dirigidas a asegurar la prevalencia del derecho sustancial, el principio de eficacia de los derechos y la protección judicial efectiva. De allí, que sean entendidas como constitucionales justamente, las normas procesales que tienen "como propósito garantizar la efectividad de los derechos" y su eficacia material, y que además propendan por la optimización de los medios de defensa de las personas. Tal efectividad resulta ser entonces un principio y una garantía que debe ser asegurada por las disposiciones procesales fijadas por el legislador (Colombia. Corte Constitucional, 2009a)[...].

Este derecho de acceso a la justicia, tiene una particularidad especial frente a la carga que genera el Estado a sus funcionarios judiciales para que garanticen el cumplimiento de los deberes estatales y de los derechos de los ciudadanos, y es la carga impuesta a la ciudadanía, para que acuda a la jurisdicción con necesidades reales, actuando con diligencia, con eficacia en sus solicitudes, para lograr una respuesta definitiva a sus reclamaciones y de esta manera crear una certeza al interior del aparato judicial de que las demandas judiciales no se realizarán en incontables oportunidades y sobre el mismo asunto, desgastando de esta manera el sistema y volviéndolo ineficaz.

Otra forma de evaluar la eficacia al interior del aparato judicial es la capacidad que tienen los operadores jurídicos de resolver los asuntos legales en sus despachos, con el fin de amparar los derechos que alega el peticionario están siendo conculcados, la Corte Constitucional en Sentencia C-273 de 1998 Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero lo explicó de la siguiente manera:

La eficacia de la justicia no debe ser entendida únicamente como la capacidad de los operadores judiciales de producir un alto volumen de decisiones finales en los procesos que tramitan, que es sin lugar a dudas un aspecto importante, sino que es necesario tomar en consideración también otros elementos, y en

particular evaluar la aptitud del aparato judicial para efectivamente amparar los derechos y deberes que están involucrados en una demanda de justicia de parte de los ciudadanos. Así, el desistimiento tácito puede aumentar la eficacia de los jueces para decidir rápidamente estos procesos pero, en muchos casos, disminuye la protección real a las víctimas de la violencia doméstica, con lo cual erosiona la capacidad de la justicia de amparar los derechos fundamentales de las personas (Colombia. Corte Constitucional, 1998a).

Lastimosamente para las víctimas (violencia intrafamiliar), existe la opción de desistir de las acciones legales que instauran para solicitar protección, una gran ventaja para el aparato judicial y sus funcionarios, pero una violación flagrante a los principios del Estado social de derecho de proteger a la familia y de la nueva función pública, más aun si los funcionarios conocedores del asunto evalúan la necesidad imperiosa de tomar medidas muchas veces urgentes y lo dejan pasar con el fin de ahorrarse trabajo y buscar eficiencia y eficacia a la hora de responder por los demás procesos a cargo, descuidando los intereses de la víctima.

Tabla 7. Rama legislativa

RAMA LEGISLATIVA	
Trámite legislativo	Libertad de configuración legislativa
	Principio de unidad de materia

Fuente: elaboración propia (2016).

Frente al trámite legislativo, aparte de estos dos principios, la Corte Constitucional ha tocado uno muy importante en lo atinente a la eficacia en materia legislativa, este principio es el de anuncio previo, que está en estrecha relación con la «eficacia del principio democrático», en esta oportunidad ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-751 de 2013, M. P. Jorge Arango Mejía, que la importancia del mismo radica en que:

[...] los congresistas conozcan con la debida antelación el momento en que las iniciativas se someterán a consideración de las cámaras, evitándose con

ello que sean sorprendidos por votaciones intempestivas. Así, no se está ante un simple requisito formal, sino ante una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el procedimiento de creación de la ley (Colombia. Corte Constitucional, 2013).

En la Sentencia C-927 de 2007 se expresó:

[...] pese a la existencia de matices en su desarrollo, la jurisprudencia constitucional le ha conferido una significativa importancia a la exigencia derivada de lo dispuesto en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003. Ha entendido la Corporación que este requisito no puede considerarse una mera formalidad por cuanto cumple con un propósito específico vinculado con la idea de afianzar y profundizar el sistema democrático así como con la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso de la República mediante la adopción de un conjunto de medidas y la introducción de un grupo de reglas procedimentales². Resulta, pues, congruente con estos fines, que, con suficiente antelación a la votación, quienes deban resolver sobre si aprueban o no un proyecto de ley se informen y adquieran conocimiento relativo a la materia respecto de la cual recaerá su decisión. De otro modo, se desvirtuaría el proceso de creación legislativa y se reduciría a ser una instancia en la que las decisiones se adoptan de manera irreflexiva y desinformada (Colombia. Corte Constitucional, 2007).

En este punto es necesario precisar, que si bien es un principio que garantiza el proceso de creación legislativa, también es un principio importante a la hora de garantizar la eficacia en esa producción de leyes, no basta que el senador se documente sobre el tema a votar para saber si votarlo a favor o en contra, es importante que lo conozca para saber qué tan conducente y pertinente es, la producción de esa ley para el país, es eficaz un sistema

² (i) Establecer condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos; (ii) listas únicas avaladas por estos últimos; (iii) cifra repartidora para asignar curules, entre otras.

legislativo que expide leyes con un propósito real y verdadero, no solo por cumplir con un calendario o con una determinada cuota de legislatura.

La Sentencia C-542 de 1993, M. P. Jorge Arango Mejía, cita precisamente cómo debemos calificar la eficacia de la ley:

[...] Una ley tiene que ser eficaz porque de no serlo, no cumpliría ni su fin ni haría lo debido: regular. La eficacia de la ley no consiste en que necesariamente se cumpla, sino en que sea adecuada a la situación regulada y que pueda cumplirse. De ahí que no es eficaz una ley que sea, o inadecuada a la realidad regulada, o imposible de cumplir. La eficacia de la ley no es lo mismo que la observancia plena de la misma a partir del cumplimiento inexorable de los destinatarios (Colombia. Corte Constitucional, 1993)[...].

Es claro entonces el sentido de la eficacia en materia legislativa, que se debe observar desde el inicio del proceso de creación, desde el conocimiento por el senador del proyecto de ley que pretende votarse, hasta la evaluación de la necesidad de que esa ley salga a la vida jurídica y no solo eso, que una vez publicada se cumpla, lo cual lleva a concluir que la eficacia en materia legislativa no solo es el cumplimiento de la misma por parte de los ciudadanos, el término es mucho más complejo y extenso, de esta manera lo cita la Corte constitucional en la Sentencia arriba mencionada

Para que una ley sea eficaz, por tanto, ha de ser coherente con la realidad. De ahí que es totalmente ineficaz una ley que vaya contra la naturaleza de las cosas, como sería el caso de permitir actos contrarios al bien común. Y, por el contrario, es altamente eficaz una norma jurídica que prohíba los atentados contra el bien común, ya que es racional obrar conforme a su estipulación (Colombia. Corte Constitucional, 1993).

Concluyendo este punto, vale resaltar que aunque parezcan diversos los principios que conforman el trámite legislativo, todos apuntan al mismo resultado, a una función legislativa eficiente y eficaz, en cuanto a contenido, en cuanto a tiempo, en cuanto a trámites, en cuanto

a conocimiento, esto teniendo en cuenta que la producción de las leyes es el trabajo más importante que desempeña el Estado, ya que estas son el mapa de navegación de las diferentes ramas del poder público, es la que otorga las prerrogativas o las quita, y sobre todo es la función base del Estado social de derecho porque a partir de las leyes se protegen o se violentan derechos, se garantizan o se desconocen.

A modo de conclusión frente al recuento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es importante precisar que para esta corporación sí existe una diferencia conceptual entre eficiencia y eficacia, pero a pesar de definirlos como conceptos diferentes, no conciben la concreción y la realización del uno sin el otro, pues los fines del Estado no se lograrían sino hubiese esta sinergia de principios.

También se observan las diferentes falencias que ha tenido el Estado en la prestación de sus servicios y que ha obligado a la Corte Constitucional a pronunciarse frente a las consecuencias de estas, en la concreción de los derechos de los ciudadanos.

Uno de los temas críticos, observados en el análisis de este trabajo, es el acceso a la justicia, es entonces cuando vemos cómo el Estado entra en una dicotomía, por un lado sobrepasa su capacidad para poder cumplir con las garantías establecidas en la Constitución Política, mas por el otro está en la obligación de garantizar los derechos propios del Estado social de derecho, entonces observamos, demoras exageradas de los procesos, tutelas para salvaguardar el derecho al acceso a la justicia y a que esta se pronuncie de manera oportuna y sin dilaciones injustificadas. Es de amplio conocimiento que los jueces colombianos tienen una amplia carga laboral que podría llegar a justificar sus demoras, sin embargo el juez de tutela, protege el derecho y nos encontramos con que el aparato judicial que se encuentra congestionado y saturado se ha tenido que pronunciar de manera diferente doble vez, sobre un mismo caso, agotando la función pública y la labor de los jueces.

El citado no es el único ejemplo en materia judicial, frente al tema de los juzgados de descongestión, es importante acotar, primero que la ampliación en cuanto a infraestructura y personal no debería observarse como una medida temporal, como sucedió con este tema, debió tomarse como una medida definitiva desde el inicio, para solucionar el mal desempeño

y la baja eficiencia de la justicia colombiana, y no desgastar el sistema con vergonzosas prórrogas que el gobierno nacional realizaba mes a mes, creando crisis e inseguridad jurídica tanto para los funcionarios como para los usuarios.

De acuerdo con esta tesis de maestría, la creación de estos despachos ayudó a evacuar la inmensa cantidad de procesos que se encontraban represados, sin embargo, se encuentra un reparo en la medida de volverlos definitivos, y es que se convirtieron en una sobrecarga laboral para las instancias superiores por su producción de sentencias judiciales, pues el insumo humano de los tribunales y las altas cortes no será suficiente para evacuar con eficiencia y eficacia los procesos provenientes de estos despachos, es decir que la carga laboral se ve aumentada, para la misma cantidad de funcionarios y para la misma infraestructura.

Por otro lado, se encuentra el tema de la carrera administrativa, que si bien se concibió como un requisito para aumentar la eficiencia de la administración pública, en la medida en que se garantizaría el conocimiento y la preparación de los funcionarios en el desempeño de sus funciones y que los cargos públicos no se convirtieran en cuotas políticas del gobernante de turno, encuentra reparo en la aplicación de medidas de modificación de plantas de personal, donde el Estado ha invertido dinero público en las convocatorias, pruebas de conocimiento, capacitaciones de dichos funcionarios, para finalmente con la imposibilidad de reasignar al funcionario a un nuevo cargo, despedirlo con una indemnización, afectando gravemente el erario público y violentando los principios de la función administrativa de eficiencia y eficacia.

Por último, se hará referencia a la crisis del sistema de salud, que se encuentra absolutamente colapsado, no se cuenta con amplias plantas médicas para solventar las necesidades de los usuarios, las respuestas son demoradas y el acatamiento a los derechos fundamentales es nulo, uno de los elementos que más afecta el sistema, es el acudir constantemente al juez de tutela para hacer que este le dé efectividad a los derechos, este se pronuncia muchas veces a favor del usuario, pero ordenando cosas de imposible cumplimiento para un sistema de salud

que por fuerza mayor no puede acatar lo ordenado, además de desgastarlo más, en todo lo que conlleva un proceso judicial y el desacato de la Sentencia de un juez de tutela.

1.1.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado en torno a la Eficacia y Eficacia.

1.1.2.1 Principio de eficiencia.

Para abarcar el principio de eficacia y eficiencia y poderlos analizar de manera más detallada, se dividió la búsqueda por secciones, sección primera, la sección segunda, la sección tercera y la sala de consulta y servicio civil, bajo el descriptor «eficiencia administrativa», se usó la particularidad de la palabra «administrativa», teniendo en cuenta que al realizar la búsqueda solo con el término «eficiencia», esta resultaba muy amplia y se incluían términos no relacionados con la temática como «ineficiencia» e «ineficiente».

Ninguna de las sentencias del alto tribunal se detuvieron a definir el término eficiencia, pues de manera general lo que se pudo encontrar en el recuento jurisprudencial realizado, fue una mención referida a los principios de la función pública, en todos los casos analizados, ya sea carrera administrativa, contratación estatal o gestión pública.

Una vez se restringió el término de búsqueda, para la sección primera los resultados fueron de seis sentencias que contenían el término «eficiencia administrativa», de 143 que inicialmente se reportaron en la búsqueda bajo el término «eficiencia», en el Anexo 3 se puede observar la clasificación descriptiva de las sentencias que abarcaron el término eficiencia.

En la búsqueda realizada en esta sección se encontró como particularidad que el término se relacionaba con los principios de la función pública, pero como se dijo anteriormente no se encontró una definición conceptual y si es recurrente una mención, ejemplo «la función pública debe regirse por los principios de eficiencia, eficacia y moralidad», sin que se detuviera a definir cada uno.

Dentro de la jurisprudencia de esta sección en estudio se reportó el término eficiencia en las siguientes sentencias, realizando mención al mismo en la forma como a continuación se citara:

1. Sentencia del 06 de noviembre de 2013, Consejera Ponente María Elizabeth García, Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00145-01(AP), en esta ocasión el Consejo de Estado se pronunció acerca de si se vulneraban los principios de la función pública, moralidad y eficiencia administrativa, al darle poder a un particular para que llevara a cabo todas las funciones de liquidación de la Dirección Nacional de estupefacientes en liquidación, en esta ocasión el Consejo de Estado desestimó los alegatos de los demandantes al estimar que al realizar esta delegación se contrariaban los principios de eficiencia y transparencia, pues no encontró daño alguno con dicha delegación ni en la función administrativa ni al patrimonio, además no existe ninguna ley de la república que impida este tipo de delegaciones (Colombia. Consejo de Estado, 2013b).
2. Sentencia del 06 de mayo de 2010, M. P. Rafael Ostau, Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00302-00, se demanda la acción de nulidad frente a unas resoluciones que reglamentan modalidades de servicio público de transporte terrestre especial y servicio público de transporte terrestre automotor mixto, teniendo en cuenta que estas nacieron a la vida jurídica con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia del transporte público, sin embargo con la resolución proferida por el Ministerio de Transporte de la suspensión temporal de trámites para habilitaciones nuevas no siendo así para incremento de capacidad transportadora, se violan flagrantemente los principios anotados, máxime cuando para aumentar la capacidad transportadora se debió con anterioridad ser habilitado (Colombia. Consejo de Estado, 2010b).
3. Del 30 de abril de 2009, M. P. Rafael Ostau, Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00123-01, en esta ocasión el Consejo de Estado se pronunció sobre los servicios públicos domiciliarios, para los cuales las políticas de administración y control de su prestación del servicio, están a cargo del presidente de la república, es este el que debe garantizar la eficiencia en el servicio en todo momento incluso si se habilita a un tercero para su prestación este debe hacerlo en condiciones de eficiencia ya que si encuentra competitividad en el mercado, el usuario es el que más se beneficia de esa tasa de eficiencia y eficacia administrativa (Colombia. Consejo de Estado, 2009).

4. Sentencia del 14 de junio de 2007, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza, Radicación número: 25000-23-24-000-1996-07275-02, en esta ocasión el Consejo de Estado hace una breve mención sobre eficiencia administrativa, al explicar que los recursos son divididos entre los municipios de acuerdo al reporte de eficiencia administrativa y fiscal, sin entrar a definir ninguno de los dos conceptos (Colombia. Consejo de Estado, 2007a).
5. Sentencia del 25 de septiembre de 2005, M. P. Camilo Arciniegas Andrade, Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00333-01. El consejo de Estado se pronuncia en esta Sentencia sobre la liquidación de Telecom y la viabilidad que tenía el gobierno de realizar dicha disolución y liquidación ya que no era una entidad eficiente para el sistema colombiano, pues tenía altos costos y estaba incurriendo en duplicidad de funciones con otros organismos del mismo nivel, considerando la supresión como una herramienta eficaz de la función pública y una forma de administrar más cuidadosa los recursos del Estado (Colombia. Consejo de Estado, 2005).
6. Sentencia del 06 de febrero de 2003, M. P. Camilo Arciniegas, Radicación número: 25000-23-24-000-2000-0261-01(6031), en esta Sentencia el Consejo de Estado se pronuncia acerca de la supresión de cargos públicos, existiendo el derecho de carrera administrativa, por cuestiones de eficiencia y eficacia de la función pública, en este sentido se pronunció:

[...] El derecho adquirido a la estabilidad en el empleo de que gozan quienes pertenecen a la carrera administrativa, "no impide que la administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deben ceder ante el interés general (Colombia. Consejo de Estado, 2003).

Como se puede observar en todos los pronunciamientos de los temas que conoce la Sección Primera del Consejo de Estado, parten del conocimiento de los principios de la función administrativa y que son ellos los que deben guiar todas las actuaciones no solo del Estado, sino también de sus agentes, aunque no lo desarrolla de manera extensa y formal, siempre parte del principio de eficiencia administrativa, mencionándolo someramente pero que en la extensión de la palabra está contenido de significado y resultados para el desarrollo de la función pública, pues es este el que justifica supresiones y creaciones de entidades, de cargos, la división del presupuesto de la nación a los municipios, la regulación de diferentes actividades ejercidas por particulares, con el fin de lograr la configuración en toda la extensión de una nueva administración pública que solo se consigue aplicando la eficiencia.

1.1.2.1.1 Sección Segunda.

El análisis de la eficiencia para esta sección, se realizó bajo los mismos parámetros de búsqueda que se han venido usando, es decir se filtró en la sección segunda la palabra «eficiencia administrativa» para la cual se reportaron 16 resultados, de la misma manera que se anotó al principio del barrido jurisprudencial realizado a la jurisprudencia del Consejo de Estado, no se encontró ninguna Sentencia que definiera el principio de eficiencia o la palabra eficiencia administrativa.

Como en esta sección los resultados fueron más extensos se reducirá a tres sentencias las citas respecto a los pronunciamientos de dicha sección, solo para efectos ilustrativos de los temas tratados, ya que a nivel teórico no se aporta mayor información.

1. Sentencia del 20 de marzo de 2013, M. P. Víctor Hernando Alvarado, Radicación número: 05001-23-31-000-2000-01633-01(1916-12), en esta ocasión el alto tribunal se pronuncia sobre el tema de carrera administrativa y la define como una institución que tiene como objetivo lograr la eficiencia administrativa, el buen servicio a la sociedad y la profesionalización del empleo público y se accede a este por concurso de méritos, sin embargo en el transcurso del ejercicio del cargo y en cumplimiento a los fines del Estado social de derecho, se someten a una evaluación de desempeño, para evaluar el mismo con

respecto a los principios de la función pública, con el fin de cumplir con el objetivo del trabajo escalonado y es la excelencia del funcionario público, que claramente repercute en los niveles de eficiencia que reporta la administración pública en sus entidades y los usuarios en sus atenciones, de esta manera lo dejó claro el alto tribunal:

[...]El derecho a la estabilidad de un empleado de carrera está condicionado a la eficiencia en el desempeño de las funciones del cargo, el cumplimiento de los deberes y el acatamiento de las prohibiciones que imponga la ley, el reglamento y el respectivo superior jerárquico, materializado en la calificación satisfactoria de sus servicios; a contrario sensu una calificación no satisfactoria acarrea la pérdida de los derechos de carrera e impone al superior jerárquico obrar de conformidad a través de la declaratoria de insubsistencia (Colombia. Consejo de Estado, 2013a).

2. Sentencia de 03 de febrero de 2011, M. P. Víctor Hernando Alvarado, Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00481-01(1189-10), en esta ocasión el Consejo de Estado, se pronunció en este sentido, frente a la eficiencia administrativa y la supresión de cargos:

[...] En búsqueda de un incremento de la eficacia y eficiencia de la función pública, las ciencias de la administración aconsejan la racionalización de los recursos, una de cuyas modalidades consiste en la modificación de la planta, mediante la supresión de cargos, redistribución de funciones y en general el logro de una mejor articulación de los recursos humanos, materiales y organizacionales, para optimizar el servicio y realizar los fines esenciales del Estado. Ante esas necesidades, la estructura de las instituciones deben gozar de cierto margen de flexibilidad para adaptarse al cambio de las circunstancias, para así servir de mejor modo a los objetivos esperados y a la misión de cada entidad. Estos motivos de interés general, pueden llevar a la supresión de cargos en una institución, con sacrificio de los derechos de los

funcionarios, quienes deben subordinar algunas de sus expectativas particulares ante la primacía del interés general (Colombia. Consejo de Estado, 2011).

La modificación de la planta de una entidad pública, ha sido ampliamente expuesto como la máxima expresión de los principios de la función pública, entre ellos el de eficiencia, pues es este en primera medida el precursor de la decisión, al buscar la reducción de gastos al interior de la administración pública, sobrepasando incluso los derechos adquiridos de los trabajadores que aunque concursaron por su puesto se vieron afectados con la supresión de los mismos, sin embargo un Estado aún más eficiente gestiona las supresiones a que haya lugar para optimizar sus recursos económicos y humanos, pero también de manera eficiente da solución a los trabajadores que se vieron perjudicados por sus decisiones o reincorporándolos a las nuevas plantas o indemnizándolos por el daño causado, en su ejercicio profesional.

3. Sentencia del 03 de mayo de 2007, M. P. Jesús María Lemos, Radicación número: 25000-23-25-000-2000-00008-01(2585-04), en esta oportunidad el Consejo de Estado toca el tema de la supresión de cargos como una forma de maximizar la función administrativa en el Estado social de derecho y la eficiencia del mismo, en este punto dejó establecido lo siguiente:

[...] se debe entender que la administración, por razones de interés general, ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede suprimir determinados cargos en la medida en que se contribuya al cumplimiento de los fines del Estado social de derecho. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública es legítimo que el Estado lo haga sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deberán ceder ante el interés general, tal como se indicó por la Corte Constitucional en la Sentencia T-374 de 2000, M. P. Álvaro Tafur Galvis (Colombia. Consejo de Estado, 2007b).

Con esta Sentencia se refuerzan las aseveraciones hechas acerca de la función pública desde el principio de este barrido jurisprudencial. Es indudable que la supresión de cargos en materia de carrera administrativa es la máxima expresividad de la sobrepuesta de la eficiencia de la administración pública frente a los derechos adquiridos de carrera, priman ante todo los principios de la función pública y prima ante todo los fines del Estado social de derecho y el interés general.

1.1.2.1.2 Sección Tercera

De la misma manera que en el análisis de la jurisprudencia de las secciones anteriores, en esta también se incorporó el tema eficiencia administrativa, arrojando un resultado de seis sentencias, al igual que en las secciones anteriores en dicha búsqueda no se encontró una definición explícita al principio de eficiencia, pero si mención a los principios de la función pública y de la contratación administrativa, como la forma en que este principio se desarrolla dentro del Estado colombiano.

En la búsqueda se encontró que solo una de las sentencias que se reportaron al momento de la búsqueda, hacen mención expresa a los principios de la función pública, entre ellos el de eficiencia administrativa, el resto de sentencias hace mención al término «ineficiencia», que para el objeto del trabajo no aporta mayor contenido ni de orden teórico, ni jurisprudencial.

1. La Sentencia del 30 de julio de 2015, M. P. Stella Conto Díaz, Radicación número: 25000-23-26-000-1997-13723-01(29942), hace mención a los principios que rigen la licitación pública y por extensión se refiere al principio de eficiencia, como uno de los principios de obligatorio cumplimiento ya que deben aplicar al proceso licitatorio de la misma manera los principios de la función administrativa.

[...] como la etapa precontractual que adelanta la administración constituye un típico procedimiento administrativo, está sujeta a los principios orientadores para el desarrollo de la función administrativa de moralidad, economía, celeridad, eficacia, eficiencia, imparcialidad, publicidad y contradicción -artículos 3º del C.C.A. y 209 C.P.-. (Colombia. Consejo de Estado, 2015b).

Es decir que con la aplicación de este principio en la contratación estatal, se busca que esa etapa precontractual cumpla con todos los requisitos y los fines para la que fue creada, con el fin de volver más eficiente la función pública y satisfacer de esta manera las necesidades estatales, en la medida en que se realice un proceso licitatorio con todos los requisitos legales y la observancia de todos los principios, será un proceso eficiente y logrará concretar la finalidad para el que fue convocado.

1.1.2.1.3 Sala de consulta y servicio civil

Al igual que en las anteriores secciones se aplicó la misma metodología, «eficiencia administrativa» y en esta ocasión arrojo solo una providencia que contenía estas palabras, sin hacer explicación alguna al principio de eficiencia, solo una breve mención, citándolo como principio de la función pública.

1. La Sentencia del 22 de abril de 2015, M. P. William Zambrano Cetina, Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00222A-00(C), se refirió al principio de eficiencia, al resolver un conflicto de competencias, en el sentido que al no resolver la solicitud de liquidación pensional que es el caso que ocupaba al alto tribunal en esta Sentencia, se están violentando los principios que deben guiar la función administrativa, y además los derechos fundamentales del peticionario, al que por entrar en conflicto las entidades no se le ha resuelto su solicitud, es decir por demora de la administración se estaban dejando de aplicar todos los principios que rigen la función pública, especialmente los de eficiencia y eficacia y adicional a ello se estaba violentando todos los principios establecidos por el Estado social de derecho y los derechos fundamentales que protege (Colombia. Consejo de Estado, 2015a).

1.1.2.2 Principio de eficacia

El Consejo de Estado al igual que con la eficiencia se dedicó a hacer menciones expresas del término como principio de la función pública, que debe observarse en todas las actuaciones que presida el Estado, en contratación pública, en la labor jurisdiccional al evaluar elementos probatorios, en la carrera administrativa, en los conflictos presentados por órganos estatales entre ellos mismos, sin entrar a definirlo, o a desarrollarlo de manera alguna, el alto tribunal parte de la base que se sabe qué se entiende por eficacia administrativa, qué conlleva el término y cuál es el alcance del mismo dentro de la coyuntura de la modernización de la administración pública.

La metodología fue igual a la utilizada al buscar el término «eficiencia administrativa», se introdujo el término «eficacia administrativa», para evitar que arrojara términos como ineficaz o ineficacia y la búsqueda se realizó por secciones, sección primera, sección segunda, sección tercera y sala de consulta y servicio civil. En el anexo 4 se puede observar la preclasificación de las sentencias consultadas.

1.1.2.2.1 Sección Primera

Como se ha dicho anteriormente el Consejo de Estado no hace una mención extensa al principio eficacia, por ello y solo con el fin de ver en que ámbito lo cita y de qué manera lo llega a desarrollar si es que lo hace, se citarán tres sentencias de quince que se encontraron en la búsqueda, sin que ninguna reportara o alimentara el termino de manera significativa.

1. La Sentencia del 17 de junio de 2010, M. P. Rafael Ostau, Radicación número: 13001-23-31-000-2009-00567-01(PI), en esta ocasión el alto tribunal se pronunció sobre la publicidad de los actos administrativos, como presupuesto de eficacia de los mismos, así lo citó:

[...] De allí que la jurisprudencia de esta Corporación jurisdiccional venga reiterando de manera abundante y continua que la publicidad de los actos administrativos es un requisito de eficacia de los mismos, es decir, un supuesto que se ha de producir por la autoridad que lo emita, para que puedan adquirir

ejecutividad y ejecutoriedad respecto de los interesados (Colombia. Consejo de Estado, 2010c).

Se observa cómo el Consejo de Estado remite directamente a los principios de la función pública y la necesidad de acatarlos, en este caso las actuaciones administrativas, con el fin de aumentar la eficacia de la función pública y garantizarles los derechos fundamentales a los ciudadanos que de una u otra manera dependen de sus pronunciamientos.

2. La Sentencia del 06 de mayo de 2010, M. P. Marco Antonio Velilla, Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00189-01, en esta Sentencia en Consejo de Estado se pronunció sobre los principios que deben regir la administración de justicia dentro de los que cito la eficacia, principio que nos ocupa y la prontitud, al respecto preciso el alto tribunal: «[...] Estima la Sala que la eficacia en el funcionamiento de la Administración de Justicia no puede lograrse sino en la medida en que, entre otros aspectos, haya una pronta solución a las controversias sometidas a su decisión (Colombia. Consejo de Estado, 2010a)[...]».

La administración de justicia en nuestro país, ha tenido serias trabas para llegar a la eficacia planteada dentro de los principios que rigen nuestro Estado de derecho y la función pública jurisdiccional, diariamente se violentan derechos, porque se sobrepasó la capacidad del aparato judicial y que aunque se han adoptado medidas de descongestión judicial para lograr la eficacia, aún no es suficiente, por ello el alto tribunal sigue pronunciándose sobre la importancia de los principios de prontitud y eficacia en la rama judicial.

3. La Sentencia de 12 de julio de 2001, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza, Radicación número: 11001-03-24-000-1999-5913-01(5913), el alto tribunal se pronunció sobre el principio de eficacia que debe regir todas las actuaciones administrativas, de esta manera cito:

[...] la demandada vulneró el principio de eficacia, consagrado en el artículo 3º, inciso 5º, del C.C.A., reiterado en el artículo 209 de la Carta Política, aplicable a las actuaciones administrativas, que impone a las autoridades de

este orden la obligación de remover los obstáculos meramente formales, con miras a adoptar decisiones de fondo (Colombia. Consejo de Estado, 2001).

Este como uno de los principales objetivos de la administración pública y el de lograr el bienestar de la ciudadanía mediante el acatamiento de las normas y principios que rigen el Estado social de derecho y que se encuentran estatuidos en nuestra Constitución Política, con el fin de alcanzar los fines de la administración pública se acentuaron más las necesidades de tener una respuesta ágil por parte de la administración, más eficaz y eficiente y de esta manera destrabar el sistema y desmontar trámites innecesarios que dilatan las respuestas esperadas por los ciudadanos, en ese sentido fue el pronunciamiento del Consejo de Estado en esta ocasión.

1.1.2.2.3 Sección Segunda

En esta instancia, se agregó la palabra «eficacia administrativa» y arrojó 26 resultados, pero para efectos de este barrido jurisprudencial y teniendo en cuenta lo repetitivo de los fallos y los temas a fallar se citarán tres de las 26 sentencias encontradas.

1. Sentencia del 03 de febrero de 2011, M. P. Víctor Hernando Alvarado, Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00481-01(1189-10), el alto tribunal en esta ocasión se pronunció sobre la eficacia y la eficiencia como fines propios de la función administrativa, y sobre cómo se relacionan estos con la supresión de cargos, como mecanismo de optimización de recursos del Estado, esto fue lo que dijo:

[...] En búsqueda de un incremento de la eficacia y eficiencia de la función pública, las ciencias de la administración aconsejan la racionalización de los recursos, una de cuyas modalidades consiste en la modificación de la planta, mediante la supresión de cargos, redistribución de funciones y en general el logro de una mejor articulación de los recursos humanos, materiales y organizacionales, para optimizar el servicio y realizar los fines esenciales del Estado(Colombia. Consejo de Estado, 2011).

Este tipo de decisiones administrativas propenden en virtud de la modernización de la administración pública por el bienestar y el interés general de los asociados, al advertir

la necesidad de racionalizar no solo los recursos estatales sino el servicio haciendo de esta manera un Estado eficaz en la medida en que se lucha por que no exista más duplicidad de funciones, y no haya un derroche del erario público, además de la necesidad de que los funcionarios que quedan a cargo sean los que se encuentran verdaderamente capacitados para dar las respuestas a los ciudadanos en el menor tiempo y de la mejor forma.

2. La Sentencia del 25 de enero de 2016, M. P. Sandra Lisset Ibarra, Radicación número: 54001-23-31-000-2009-00166-01(0851-15), en esta oportunidad el Consejo de Estado hace una mención vana al principio de eficacia, frente a la publicidad del mismo y establece, que la publicidad del acto administrativo es un requisito para su eficacia, pero no para su validez jurídica (Colombia. Consejo de Estado, 2016).
3. La Sentencia del 23 de octubre de 2014, M. P. Gustavo Eduardo Gómez, Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02934-01(AC), en esta Sentencia se refirió el alto tribunal a la eficacia de la acción de tutela cuando la acción legal que debería proteger los derechos vulnerados no lo hace y contrariamente los violenta, se pronunció en este sentido:

[...] si se vulneran de manera grave los derechos fundamentales cuyo amparo impetra el accionante, y su protección procede de manera directa y definitiva mediante la acción de tutela, pues el mecanismo ordinario existente para su real protección carece de idoneidad y eficacia, dadas las circunstancias en que se sucedieron los hechos (Colombia. Consejo de Estado, 2014).

Esta es una de las típicas expresiones de eficacia administrativa y jurisdiccional, pues se da una protección urgente y efectiva frente a los derechos vulnerados, haciendo que la necesidad urgente cese y exista una protección real, así no sea el mecanismo idóneo y no sea el organismo que lo debería responder. En el proceso de modernización pública el ciudadano tiene prioridad y la acción de tutela en este caso cumple con dicho propósito.

1.1.2.2.4 Sección Tercera

Para la búsqueda en esta sección se utilizó la misma metodología reportada anteriormente, y arrojó 17 resultados para la palabra «eficacia», de los que al menos cinco reportaron la palabra «ineficacia» y alrededor de siete una mención vana al principio, sin que reportara mayor aporte teórico o jurisprudencial a este trabajo de investigación, por tal razón se citará únicamente una Sentencia, ya que el tema es repetitivo y citar más de una no aportará nada diferente.

1. La Sentencia del 21 de abril de 2004, M. P. Ramiro Saavedra, Radicación número: 73001-23-31-000-1996-04165-01(14651), en esta oportunidad el Consejo de Estado se pronuncia sobre la diferencia entre validez y eficacia del acto administrativo, de esta manera:

[...] resulta necesario recordar que una cosa es la validez del acto administrativo, y otra muy distinta su eficacia, fenómenos que obedecen a condiciones y requisitos diferentes y que tienen así mismo diversas consecuencias, porque al paso que la primera representa la existencia de un acto administrativo que cumplió con todos los requisitos legales para surgir al tráfico jurídico y en consecuencia lo inviste de la presunción de legalidad, que solo puede ser desvirtuada ante el juez contencioso administrativo, único competente para declarar la nulidad del acto, la segunda tiene que ver con su eficacia, que no es otra cosa que la posibilidad de producir los efectos para los cuales fue proferido el acto y que depende no del lleno de los requisitos de existencia del mismo, sino de la forma como se haya llevado a cabo su publicidad, puesto que este es un requisito indispensable para transmitirle obligatoriedad a las decisiones administrativas (Colombia. Consejo de Estado, 2004).

Una vez más el Consejo de Estado, cita la eficacia como uno de los principios que deben regir la función administrativa y aclara la importancia de la eficacia de los actos administrativos para que estos sean obligatorios y produzcan los efectos para los que fueron creados.

1.1.2.2.5 Sala de consulta y servicio civil

Igualmente que en caso de las otras salas relacionadas se usó la misma metodología y para el término «eficacia administrativa», se encontraron dos resultados, las sentencias se pronunciaron en el mismo sentido y sobre el mismo tema, por lo cual se citará solo una de ellas.

La Sentencia del 22 de abril de 2015, M. P. William Zambrano, Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00222A-00(C), se pronuncia el alto tribunal sobre un conflicto de competencias entre entidades del Estado, que está afectando gravemente los derechos del ciudadano demandante, en este sentido se pronunció el Consejo de Estado frente al principio de eficacia que debe observarse en este caso y en todas las actuaciones administrativas:

[...] Es así como en virtud del principio de eficacia «las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. [...] De este modo, como quiera que el objeto del conflicto de competencias es definir la autoridad que debe adoptar una decisión de fondo dentro de una actuación administrativa, resultaría contrario a ese propósito, al principio de eficacia y al derecho fundamental de petición, una providencia de esta Sala que deje sin resolver aspectos de la competencia administrativa discutida y que impida al ciudadano tener una respuesta oportuna, de fondo y eficaz a sus solicitudes, tal como lo ordenan los artículos 23 C.P. y 5 y 13 del CPACA (Colombia. Consejo de Estado, 2015a).

El Consejo de Estado se pronunció en esta ocasión como una forma de resguardar el principio de eficacia que deben observar todos los órganos y las actuaciones del Estado, con el fin de hacer cumplir con la protección debida a los derechos de los ciudadanos, en

este caso ya no podía haber más paso a las dilaciones o demoras debía existir una respuesta efectiva para reparar el daño que estaba sufriendo el demandante.

Frente a la jurisprudencia de esta corporación, es importante recalcar que no se encontró mención expresa o conceptual de los términos eficiencia y eficacia, en ocasiones parecía que se equiparaban los dos términos pues los mencionaban indistintamente como principios rectores de la función pública, pienso que el Consejo de Estado se queda corto en la conceptualización de estos principios y en el análisis hecho a las sentencias que conllevan los mismos, la eficiencia y eficacia estatal es un tema muy importante desde el punto de vista de las entidades estatales, pues son ellas las que deben aplicarlos y es lamentable la poca importancia teórica conceptual que la corporación como supremo tribunal de lo contencioso administrativo le presta.

En este orden de ideas, el recuento jurisprudencial realizado de este tribunal es meramente demostrativo, pues a nivel conceptual no se encontró nada más que menciones expresas a temas donde se debe observar la eficiencia y eficacia administrativa.

Capítulo II. Globalización y Gobernanza, el Camino hacia un Gobierno Eficaz y Eficiente

2.1 Globalización

Un significado básico e inicial del término globalización es “la tendencia de los mercados y las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasan las fronteras internacionales” (Marcilla, 2005, p. 254), esta definición da cuenta de una limitada visión acerca de la globalización, donde en sus etapas iniciales se entendía únicamente como un proceso de expansión económica y de mercados interglobales, lo que se interiorizó como un mayor impacto a nivel económico en el transcurso del proceso globalizador, dado por la fuerza de los mercados.

Este proceso necesita de una inserción más profunda a la realidad de los Estados, y de una modificación de la normatividad aplicable, teniendo en cuenta que:

El actual fenómeno de la globalización, entendida como la liberalización de los mercados, junto con el concepto de desarrollo económico como objetivo primordial de los países, conlleva a que las normatividades internas de estos deban estar en constante cambio, para así lograr aumentar la competitividad y brindar beneficios y oportunidades a los individuos. Se hace entonces necesario un trabajo interdisciplinario, especialmente la interacción del desarrollo económico con el derecho, para realizar creaciones o modificaciones normativas y administrativas, que permitan la efectiva actuación económica de los Estados en un mundo globalizado (Gómez, 2016, p. 33).

Sin embargo al existir una amplia apertura de los mercados a nivel global, fueron surgiendo otro tipo necesidades que también le compete al derecho globalizado, pues se hacía necesario regular las relaciones existentes entre los sujetos que movían el mercado, temas de tipo social,

político, religioso, de derechos y deberes, que se convirtieron en como lo expresan Held y McGrew, en:

Cambios significativos, profundos o estructurales en la escala o ámbito de las relaciones sociales, económicas, políticas, así como en sus principios organizativos, con ello tenemos una multidisciplinariedad de cambios en todos los niveles en los que se puede mover una sociedad. en definitiva, la globalización representa un fenómeno esencialmente económico, aunque sostenido en varios pilares de tipo ideológico (filosofía liberal y neoliberal), político (difuminación de las fronteras estatales y debilitamiento del Estado como monopolizador del poder dentro de las mismas), tecnológico (el espectacular desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, en especial de la red y jurídico (el surgimiento de normas transnacionales y en buena medida elaboradas por los propios sujetos que manejan el mercado global). (2002, p. 254, citados por Marcilla, 2005).

Lo que demuestra el gran contenido que tiene el término globalización, pues ya se vio que no es un fenómeno económico aislado, es un fenómeno de alto contenido político, social y económico, lo que es indicativo de los grandes cambios que provocó en todos y cada uno de los Estados, que adoptaron el fenómeno globalizador.

De esta manera observamos cómo el proceso globalizador ha cambiado el paradigma de Estado, dejando atrás la concepción clásica donde la producción normativa gozaba de exclusividad del mismo y no traspasaba las fronteras nacionales en su regulación.

Para esta concepción monista del Derecho, el Estado era el único escenario propio y excluyente en la creación de la norma jurídica. Esta concepción lo entendió así desde el inicio del Estado moderno a finales del siglo XVIII, hasta las postrimerías del siglo XX y se sustentó en la teoría liberal clásica (Carvajal, 2009, p. 79).

Este fue quizá el cambio más importante que ha traído consigo el modelo globalizador, y que para los fines de este trabajo introduce el modelo de gobernanza y buen gobierno, como una forma de optimizar los nuevos recursos jurídicos, sociales, económicos y políticos de los que se estaba dotando el Estado bajo esta nueva realidad globalizadora y de pluralismo jurídico, adaptándose a producciones normativas transnacionales, un ejemplo claro de ello son los mecanismos alternativos de solución de conflictos, que se hicieron necesarios por la interacción de empresas nacionales y extranjeras, los tratados internacionales que regulan diversas materias entre los países aliados con el fin de resolver cualquier diferencia en el marco de los acuerdos firmados y los acuerdos sobre derechos humanos, el acatamiento y respeto por los mismos convirtiéndose en verdaderos «marcos jurídicos transnacionales» (Carvajal, 2009, p. 80).

Al comprender la gran influencia que tiene el proceso globalizador en la manifestación de gobernanza y en cómo las necesidades de modernización fueron surgiendo paulatinamente para concretar los nuevos ordenamientos jurídicos transnacionales, se desestigmatiza el término globalización convirtiéndole en un concepto multidisciplinario que a continuación se describe

Tabla 8. Definiciones de globalización según disciplina académica

DISCIPLINA	DEFINICIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN
Economía	Es el surgimiento del mercado global
Historia	Es una época dominada por el capitalismo global
Ciencia política	Es la erosión gradual de la soberanía del Estado
Sociología	Subraya la celebración de la diversidad. Así como la tendencia hacia nuevas preferencias en materia de valores sociales y estilos de vida.

Fuente: (Khan, 2003).

Esto demuestra que la globalización es una acepción que ha sobrepasado las barreras de la concepción tradicionalmente económica y de mercados, como se observó en el recuadro anterior, y como se ilustraba al inicio es multidisciplinario, es un término con altísimo

contenido político y social, de una influencia tan fuerte que puede direccionar la política pública de un país en torno al movimiento interconectado de todos los países que se encuentran en el proceso globalizador, volviéndose una dinámica coercitiva, y sujeta a los vaivenes de este proceso, por ello es que los Estados inevitablemente llegan al proceso modernizador, por los vaivenes y los cambios constantes que exige moverse en un mundo globalizado. Sin embargo existen varias posturas sobre la globalización, de esta manera están los hiperglobalistas, los escépticos y transformacionistas (Marcilla, 2009).

Los hiperglobalistas, creen que la globalización influye fuertemente en los cambios que abarcan las relaciones internacionales, así como en las estructuras de las organizaciones, para esta corriente de pensamiento las fuerzas económicas son motor de todos los cambios que involucra el proceso globalizador; para los escépticos, el término globalización y todos los efectos que se le aluden a este proceso, es una sobredimensión de la trascendencia y la novedad de los cambios, pues aluden que la soberanía estatal no está siendo socavada y que no son nuevas las relaciones internacionales entre países y sus vínculos económicos. Y finalmente los transformacionistas, que adoptan una posición intermedia, son conscientes de que el proceso globalizador sí acarrea cambios grandes a nivel internacional, sin embargo la novedad de esta postura es que relaciona los actores políticos con el proceso de globalización, su desarrollo en cada país y de esta manera se refleja la relación entre globalización y democracia.

En medio del transcurrir del proceso globalizador, los Estados, como se ilustraba arriba, se vieron en la necesidad de adaptarse a nuevas realidades jurídicas de las que antes no eran dueños, lo que ha impactado la formulación de políticas públicas en los Estados y su manera de asumir el poder y, la forma de gobernar se manifiesta en la necesidad que han tenido estos «de responder a la exigencia, propia del mundo global, de establecer mecanismos de control de las decisiones tomadas por los entes globalizadores» (Restrepo et al., 2010), lo que los ha llevado «indefectiblemente a la transformación de las instituciones jurídico- administrativas internas de los diferentes Estados» (Restrepo et al., 2010).

Estas trasformaciones que han ido sufriendo las instituciones estatales son la configuración inequívoca del fenómeno de la gobernanza en los Estados, pero no solo a nivel institucional, sino también en la formulación y aplicación de las políticas públicas formuladas por y para la ciudadanía, buscando el desarrollo sostenible de la sociedad en cada uno de sus territorios, de esta manera ya no se habla de gobernanza solamente en el ámbito nacional refiriéndonos a Estado, sino también en el ámbito territorial «Gobernanza democrática territorial es un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano» (Pineda, 2008, p. 33).

Lo anterior se evidencia en el impacto que ha tenido el proceso globalizador en los Estados y en la forma cómo ellos regulan su propia producción normativa:

La globalización muestra que el Estado nacional está perdiendo el monopolio en la producción del derecho y esto genera cambios en cuanto al ámbito de aplicación de los ordenamientos jurídicos estatales y el papel del territorio como límite de los mismos (Jiménez, 2012, p. 79).

Indudablemente la globalización es un fenómeno mundial que ha permeado la visión y la forma como los Estados gobiernan, y esto se manifiesta en la manera en que la administración pública se ha visto permeada por características propias del proceso globalizador y que ha resultado en cambios radicales a nivel de Estado.

Estas tendencias del derecho administrativo global, han sido expuestas en varias obras (Alli, 2004; Restrepo et al., 2010), con el fin de identificar cuál ha sido la influencia que ha tenido el proceso globalizador en el derecho administrativo colombiano.

A continuación se expondrán algunas de las tendencias identificadas en la doctrina, con el fin de realizar un análisis de la presencia de las mismas en las políticas adoptadas por el Conpes y ver qué tan permeado se encuentra nuestro aparato estatal de las dinámicas de globalización del derecho.

2.1.1 Desestatización de funciones a favor del mercado.

Esta tendencia muestra cómo el Estado reduce su actividad estatal y la transforma a favor del mercado, a través de procesos como la privatización, liberalización, contractualización y fomento (Restrepo et al., 2010). En cuanto a los fenómenos de transformación y reducción de la actividad estatal es importante precisar:

Mientras la reducción se limita a ser una posible consecuencia del movimiento de transformación que comporta el paso de un Estado prestador de servicios a un Estado regulador, dicha transformación constituye la verdadera base, la esencia de la tendencia a la desestatización a favor del mercado (Restrepo et al., 2010).

La esencia de la transformación del Estado a favor del mercado es la inclusión de nuevos mecanismos, que harán que la actividad regulatoria del Estado en el sentido clásico, cambie radicalmente y de paso a un Estado más moderno donde el mercado se regulará a sí mismo por medio de la competencia y el Estado pasa a ser un observador del proceso globalizador.

De esta manera lo resume la doctrina:

[...] la nueva economía, se basa en la globalización, en el predominio del mercado y en la empresa privada multinacional. Ello implica la reducción del papel económico de los Estados, la privatización de las empresas y servicios públicos, la reducción de la participación del gasto público en el PIB y el establecimiento de un nuevo orden de relaciones económicas tanto nacionales como internacionales (Alli, 2004, p. 46).

A continuación, se resumirán las diferentes formas en que la globalización ha hecho presencia, tanto en la política pública nacional como en el derecho administrativo en general.

a) Contractualización:

Consiste en una «tercerización en la actividad de la administración» (Restrepo et al., 2010), en la que el Estado no deja de prestar los servicios básicos, pero sí deja de vincular al personal

que los presta, es decir se libera de la labor de empleador y la extiende a terceros, con el fin de reducir costos y gastos en los que normalmente incurriría en el desarrollo de la actividad estatal.

b) Liberalización:

«Se presenta como la desmonopolización de actividades que antes gozaban para el Estado del privilegio de la publicatio, es la posibilidad que se les otorga a los particulares de realizar actividades concurrentes con el Estado» (Restrepo et al., 2010).

Estas actividades, concurrentes entre Estado y particulares, no deben ser ajenas a la regularización de las empresas privadas para el ejercicio de las funciones propias del orden público, pues escaparía del ámbito estatal su vigilancia y control.

c) Privatización:

A pesar de ser comúnmente definida como una transferencia hecha de la propiedad pública a los particulares, la privatización debe entenderse como bien lo menciona el autor como una consecuencia más, de la desestatización de funciones, que han asumido los entes privados y que indiscutiblemente hace más eficiente el Estado y su adaptación al proceso globalizador.

d) Fomento:

Se refiere a las medidas que toma el Estado, como consecuencia de la tendencia globalizadora no solo a nivel de país sino regionalmente hablando, que consisten en atraer inversionistas, dándoles a cambio de sus inversiones, beneficios de carácter tributario, o asegurando sus inversiones por un determinado período de tiempo.

e) Cambios en las técnicas de intervención:

El Estado regulador se caracteriza porque en él el mercado tiene una amplia actuación, junto con lo que implica el proceso globalizador y que se mencionó con anterioridad, la privatización, la desestatización de funciones, el fomento, etc.

Sin embargo esta clase de Estado bajo ninguna circunstancia puede dedicarse a ser una empresa productiva, sin que se tome en consideración los derechos de sus ciudadanos

constitucionalmente protegidos, así como las aspiraciones de los mismos a encontrar en los servicios que le provee el Estado más eficiencia y eficacia del mismo.

Para tratar de resolver estas tensiones, esta nueva forma de derecho administrativo policial se caracteriza por buscar la eficiencia y eficacia mediante la simplificación normativa y procedimental, la instrumentación normativa a través de la potestad reguladora de autoridades independientes y no de la potestad reglamentaria del gobierno, la ampliación de los espacios de autorregulación y autocontrol por parte de los sujetos vigilados y la utilización de instrumentos propios del derecho reflexivo, más que de mecanismos impositivos de intervención (Restrepo et al., 2010, p. 64).

Es decir, que el Estado ha cedido parte de su actividad reguladora y de vigilancia a entidades especializadas, con el fin de hacerse más eficiente en la respuesta al proceso globalizador y de gobernanza.

f) Simplificación normativa y procedimental:

En la búsqueda de la eficiencia y eficacia que debe observar el Estado sobre todo en un proceso de modernización y globalización, aunado a la demanda ciudadana de recibir en el menor tiempo posible pero de la manera más eficiente la respuesta a sus necesidades, lo que se traduce en supresión de trámites, reducción de plazos que a la larga permite una inferencia mínima en la labor de las empresas y en su competitividad.

g) Instrumentación normativa por autoridades independientes:

La instrumentalización normativa, hace referencia a la especialización de la ley, de los órganos que las producen y vigilan y de los organismos a quien va dirigida, se trata como de:

Entidades configuradas al margen de la jerarquía administrativa, a las cuales se dota de medios, competencias y poder decisorio de naturaleza reglamentaria y sancionadora que encuadran dentro del proceso de desreglamentalización y privatización del nuevo orden económico global y que están llamadas a conocer de un sector de la actividad vinculada a las

libertades públicas o al orden económico y tecnológico, a fin de dar mayor garantía o de hacer más transparente el mercado y la competencia (Restrepo et al., 2010, p. 66).

h) Ampliación de espacios de autorregulación y autocontrol por los sujetos vigilados:

En virtud del fenómeno de la «desmonopolización» (Restrepo et al., 2010), los ahora prestadores de los servicios públicos pasan a darse sus propias reglas y a auto regularse ellas mismas, bajo el principio de especialidad, y el Estado pasa entonces como lo anotan los autores, a ser un regulador de la autorregulación.

i) Utilización de instrumentos propios del derecho reflexivo:

Implica un cambio de paradigma en el derecho administrativo, pues se pasa de la imposición a la realización de convenios, que generan normativas consensuadas, con el fin de proteger a la ciudadanía en general.

j) Cambio del modelo de la administración pública:

En este punto se precisan cuatro grandes momentos de avances, crisis y retrocesos de los diferentes modelos de Estado:

1. El modelo burocrático.
2. El modelo gerencial.
3. El modelo de gobernanza, aplicado a nuestros días y como parte del proceso globalizador y modernizador.

A continuación se expondrá más ampliamente el contenido del término gobernanza, su desarrollo y su significado.

2.2. Gobernanza

Como primera medida y antes de abordar completamente el término gobernanza, y el impacto de este en la modernización del Estado, se realizará, con el fin de aportar una mayor claridad conceptual, una definición de los términos, gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno.

El termino gobernanza nace en Francia en el siglo XII con un sentido técnico. Los historiadores ingleses de la Edad Media se refieren a la gobernanza para caracterizar el modelo de organización del poder feudal. Este término resurge en la lengua anglosajona durante el último cuarto del siglo XX como una de las nociones de administración de las empresas-management-, haciéndose global durante la cumbre de la Tierra en Río en 1992, en los Foros Económicos mundiales de Davos durante los 90 y en el libro blanco de la gobernanza en Europa en 2001 (Sierra, 2011, p. 68).

La gobernanza ha sido definida como:

Un procedimiento moderno en la tarea de gobernar, que se realiza por medio del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidos por una comunicación política eficaz [...], en principio, la gobernanza es una técnica para la realización de fines institucionales inducidos por medio del consenso y provistos (no siempre) de políticas públicas que la acompañan en la acción pública (Bassols & Mendoza, 2011).

Esto quiere decir que el término gobernanza se concibe ampliamente, pues estudia no solo la interacción del Estado, sino su relación con otros actores tanto públicos como privados y como este toma decisiones e involucra a los diferentes actores en las mismas.

El Doctor Luis Aguilar nos ilustra sobre cómo ha sido concebida la gobernanza, de esta manera dice el autor:

El concepto de gobernanza, en sus orígenes, fue un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado experimentaba el gobernar y el administrar público, dado que funciones públicas, políticas públicas, servicios públicos se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de asociación y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El concepto era la representación de que

otro modo de gobernar y administrar tomaba forma, distinto al tradicional del gobierno protagonista (Aguilar, 2007, p. 18).

Así, esta nueva forma de gobernar que fue percibida por los Estados, por los evidentes cambios y acontecimientos por los que estaban pasando, se convirtió en teoría gracias a los expertos y analíticos. El nacimiento del nuevo término contiene los siguientes aspectos:

1. Es el proceso de dirección/gobernación de la sociedad. Quiere decir la forma cómo la sociedad fija acciones, políticas, límites y objetivos a su convivencia, en este punto «... la gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad» (Aguilar, 2007, p. 19).
2. Es un proceso de dirección estructurado, institucional y técnicamente, esto quiere decir que como primera medida y para dar cumplimiento a los objetivos planteados por la sociedad deben crearse reglas y normas, plasmadas en constituciones o instituciones y por otro lado, ese proceso de ejecución debe estar estructurado técnica y gerencialmente.
3. Es un proceso de dirección que es una acción colectiva por el hecho de que participan múltiples actores en su diseño y realización y, por ende, requiere (genera o dispone de) una instancia/agencia de gobierno con la función de resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación) y su eficacia (Aguilar, 2007, p. 19).
4. Es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales, y entre estos y el gobierno, y que no es sin más incluyente, simétrico, racional y pacífico.
5. Es un proceso de dirección cuya estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero es cambiante el peso y la influencia que el gobierno o la sociedad tienen en su definición y su realización. La gobernanza se caracteriza por la participación protagónica de, en este caso y hablando de administraciones públicas, la ciudadanía,

convirtiendo sus preferencias en políticas públicas, y convirtiendo la interacción Estado – particulares en pautas para gobernar.

La gobernanza como guía de la interacción entre actores interdependientes supone una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan. La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Cerrillo, 2005, p. 83).

Teniendo en cuenta esa dinamización y diversificación de la que han sido dueños los Estados, y el proceso globalizador que ha sufrido el mundo, es que se vieron en la obligación de dar apertura a una forma de gobierno más participativa en la que todos los gobernados tuvieran la oportunidad de proponer políticas públicas al tiempo de vigilar su cumplimiento, a esto se le denomina un gobierno de redes, donde todos los «actores estatales y no estatales participan en redes público privadas» (Cerrillo, 2005, p. 83).

En tanto se entiende:

[...] siguiendo a Koiman, la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse (Prats, 2003).

Por autoreforzarse se entiende la alineación de necesidades entre el gobierno y los gobernados, y de cómo los Estados traducen esas necesidades retroalimentadas o reforzadas a través del diálogo y la comunicación en políticas públicas donde se benefician los que retroalimentan.

Si se habla de interacción y apertura de la forma como los Estados reformulan sus políticas públicas y de gobierno, ¿cuál es la diferencia sustancial? Joan Prats la explica de la siguiente manera:

La distinción entre gobernabilidad y gobernanza en tanto la primera pasa a ser la capacidad conferida por la segunda. Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas. Este refuerzo, a su vez, puede ser positivo o negativo, según el sistema transforme las necesidades ciudadanas en políticas públicas de forma más o menos efectiva o, como se discutirá al final de este trabajo, dicha transformación se adapte a unas normas más o menos democráticas (Prats, 2003).

En este sentido nos explica el autor que el refuerzo al que alude al hablar de gobernabilidad, puede ser cambiante entre los actores y que ellos mismos, pueden elegir cambiar esas reglas del juego en consenso, a través de su *interacción estratégica*.

La importancia de la definición y distinción de los términos gobernanza y gobernabilidad radica en que:

El sujeto de gobierno/la institución gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y práctico, y el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza y, en conexión, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica o debería implicar y que incluye a la administración pública (AP) como su componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial imprescindible, además del componente político-institucional. El nuevo planteamiento, focalizado en el gobernar más que en el gobierno, se explica y se justifica porque si algo dejaron en claro las crisis fiscales, políticas y administrativas de nuestros Estados sociales,

desarrolladores de formato autoritario, es que no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, es directivo o tiene efectos directivos. En ocasión de la crisis o al ocasionar la crisis, el gobierno se mostró factor de desgobierno (Aguilar, 2007, p. 9).

Por este nuevo planteamiento de lo que significa gobernar, es que se ha hecho necesario que los países innoven en estrategias que permitan una política más eficaz y eficiente, logrando la implantación del modelo de gobernanza, de esta manera es expuesto:

Los retos de la tarea de gobernar obligan a emplear, cada vez con mayor frecuencia, modelos de gestión novedosos, innovadores y atingentes, que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas. Entre este tipo de modelos se encuentra la gestión de calidad, un modelo que se retomó del sector privado hace más de dos décadas y que actualmente se enfrenta al reto de alcanzar su institucionalización y adopción plena en las administraciones públicas (Moyado, 2011, p. 3).

Siguiendo con las definiciones planteadas al inicio de este capítulo, se entiende por buen gobierno, una forma de gobernar, asegurándose:

[...] que la corrupción es mínima, durante el proceso de la toma de decisiones tiene en cuenta a la minoría y sus peticiones, así como a la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad [...] El buen gobierno tiene ocho características principales: participación / legalidad / transparencia / responsabilidad / consenso / equidad / eficacia y eficiencia / sensibilidad (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, s.f.).

Frente a las definiciones dadas cabe decir que nos son excluyentes entre sí, al contrario se interconectan de tal manera que al hablar de una se está haciendo referencia a todos los conceptos, en este caso que nos ocupa, es inevitable hacer referencia a gobernabilidad y a buen gobierno, ya que teniendo en cuenta estos términos es que se desarrolla el objetivo al

que se quiere llegar con el trabajo y es el cambio de paradigma del Estado frente a la modernización del mismo dado por la gobernanza y la influencia de la globalización.

La globalización se define según el Fondo Monetario Internacional (FMI) como:

Una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al tiempo que la difusión acelerada y generalizada de tecnología.

La globalización tiene un papel protagónico en la modernización estatal y en la aplicación del modelo de gobernanza, así como en el desarrollo de los principios de eficiencia y eficacia, teniendo en cuenta que con:

El consenso de Washington se ha extendido por todo el mundo, la ideología centrada en la noción de los mercados eficientes, según la cual para lograr la máxima eficiencia en el funcionamiento de los mismos y, por consiguiente las tasas más altas de crecimiento económico, todos los gobiernos deberían liberalizar, privatizar, desregular y abrir rápidamente sus economías a la competencia externa (Sartorius, 2010, p. 13).

Por ello los Estados se vieron obligados a replantear su forma de gobernar en cuanto a estructuras y relaciones de poder, mostrando estas transformaciones:

Estados mucho más compactos en términos institucionales; con mayor porosidad en términos territoriales; una mayor tendencia a la redistribución de facultades y funciones entre figuras supranacionales, gobiernos regionales y locales; incluso, producto de la expansión del espacio público, una redistribución de atribuciones con el sector social y privado (Moyado, 2011, p. 2).

De igual manera el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la gobernanza como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la

gestión – en todos los ámbitos- de los asuntos de Estado. La globalización no solo trajo consigo la necesidad de renovación y la aplicación de nuevas formas de gobierno, lo que planteó el proceso globalizador fue la apertura no solo de los mercados sino de las administraciones públicas, de la sociedad civil, de las políticas, de los organismos que tienen participación en el Estado, una coadministración con sus ciudadanos, con órganos supranacionales y con otros países, por ello el Estado se volvió más competitivo teniendo que reformular la implementación de políticas públicas «exigiendo el desarrollo de una capacidad política y gerencial ajena a la función pública tradicional» (Prats, 2004, p. 32).

Con la globalización se crearon nuevas necesidades para los ciudadanos, para sus órganos de control y para sus dirigentes teniendo como consecuencia clara el impulso urgente de una reforma a la administración pública, pero no solo por las necesidades nuevas de las que ahora eran dueños los ciudadanos sino por la crisis de desconfianza que atravesaban los gobiernos democráticos, pues «en nuestra región, la mayoría de países tienen bajos niveles de representatividad política; es decir, la ciudadanía no se ve representada en las decisiones que llevan adelante sus gobiernos» (Ponce, 2010, p. 45).

No es raro teniendo en cuenta la baja participación en los procesos democráticos y la falta de identidad de los ciudadanos con los políticos de turno, esto llevo a la reinvención de los gobiernos democráticos incluyendo tanto *la gobernabilidad democrática como la democracia gobernable* (Camou, 2001), que tuvieron su origen en crisis de diversa índole tanto política, como social y económica y que dieron las luces para que las democracias fueran más eficientes al incluir mecanismos como participación ciudadana, optimización de los recursos, lucha a la corrupción, y rendición de cuentas entre otros, que conllevaran a ello.

Esto explica porque una de las principales preocupaciones al incluir el término «Gobernanza» o «buen Gobierno», fue convertir los Estados democráticos desde sus gobiernos en instituciones más eficientes y eficaces, pues en medio de sus crisis de gobernabilidad se dieron cuenta de que al interior existían crisis de toda índole, a nivel social, las desigualdades sociales y la falta de capacidad del Estado de mantener el «Estado bienestar», a nivel económico la dificultad de mantener los niveles estables y a nivel político la corrupción o la

inactividad de sus dirigentes que conllevaban a disminuir o a anular inversión social, pues no se ejecutaban los recursos o simplemente se apropiaban de ellos.

La nueva Gestión Pública constituye entonces una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión (management), en un sentido genérico. Por vía normativa la gestión pública incorpora una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad pública así como por valores, como la equidad, la consistencia y la igualdad. Por vía instrumental. La gestión pública reconoce la necesidad de la eficiencia por medio de una visión estratégica, estructuras adecuadas, personal profesionalizado y técnicas gerenciales (Brugué & Subirats, 1996, p. 43).

A partir de este momento, se abre espacio a un nuevo concepto que cambia completamente la visión de la administración pública y replantea de una manera novedosa el nuevo modelo a seguir, Gobernanza, «caracterizado por la apertura, inclusión y empoderamiento de diferentes actores sociales en el proceso de decisiones de política pública» (Bassols & Mendoza, 2011, p. 214), la meta era llegar a un modelo gerencial de gobierno (management), donde actuarían diferentes colectividades y estamentos, habría mayor cooperación, relaciones horizontales dejando atrás la jerarquía dando paso a la participación social, diálogo y una relación estrecha entre lo público y lo privado.

Cabe resaltar como los términos eficiencia, eficacia, management y gobernanza empiezan a confluir entre sí, para dar como resultado la nueva administración teniendo en cuenta:

La existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión (la trilogía económica, eficacia y eficiencia), y en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o de rendición de cuentas), que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de

comportamiento que constituyen el contenido del management (Echebarría & Mendoza, 1999, p. 33).

Y sobre los que el buen gobierno construye sus líneas de trabajo y la formulación de las políticas públicas. Tal como lo expresa Sagasti y otros en su obra *Democracia y buen gobierno. Hacia la gobernabilidad democrática en el Perú (1999)*:

El buen gobierno se refiere también al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos, esta nueva noción está asociada a la eficiencia en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno de forma transparente y sin dispendio de recursos, a la eficacia en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y credibilidad de las instituciones y del sistema político y a la legitimidad en el sentido que la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, obviamente aclara el autor dentro de unos límites establecidos y claramente conocidos por la comunidad (Sagasti, Patrón, Hernández, & Lynch, 1999, p. 17).

Con esta nueva perspectiva se pretendía humanizar la labor del gobierno, dando una participación amplia a todos los sectores de la sociedad, por ello no es extraño ver hoy en día que los gobernantes incluyan a la comunidad en la redacción y elaboración de sus planes de gobierno ni tampoco es extraño observar a la comunidad solicitando una exhaustiva y exigente rendición de cuentas, pues al paso que la sociedad civil se va empoderando de su papel en la administración pública se atenúa, el flagelo de la corrupción, ya que es la misma comunidad la que se asegura que realmente se ejecuten los proyectos de los que van a ser beneficiarios.

Teniendo en cuenta que el nuevo escenario en el que se movía el Estado empezaba a darle más importancia a su aparato social, se replanteó la posibilidad de que la reforma girara en torno a las necesidades sociales, pues «las administraciones deben ser valoradas desde la sociedad a la que sirven y sus servidores [...] el objetivo central debe ser construir una buena sociedad, y el instrumento imprescindible para ello, entre otros, es construir una buena

administración» (Prats, 2004), se pretende entonces una reforma humanizada, una inversión en recurso humano, que a largo tiempo tendrá repercusión en los resultados adquiridos, pues si la sociedad civil está conforme, frente al papel del Estado, este al final será más eficiente y eficaz en la consecución de programas y políticas en general.

Pero no se trata solo de que por parte del Estado se rindan cuentas o se ejecuten planes de gobierno, el buen gobierno también propende por la calidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos, pues:

Las reformas a la gobernanza promueven los derechos humanos cuando mejoran la capacidad del Estado para cumplir su responsabilidad de ofrecer bienes públicos indispensables para la protección de cierto número de derechos humanos, como el derecho a la salud, a la educación y a la alimentación (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008, p. 2).

Esto quiere decir, que una vez el Estado interiorizó la teoría de gobernanza o buen gobierno, prioriza a sus ciudadanos y sus necesidades sobre las instituciones, una vez más, humaniza la función pública como el fin de volverla más eficiente y eficaz pues al existir ciudadanos satisfechos existe un mejor gobierno y mejores gobernantes, con la gobernanza se pretende «[...] fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales y locales, así como promover la transparencia y cuenta pública de la gestión de las entidades subnacionales hacia los ciudadanos y sus organizaciones» (Kaufmann, Sanginés, & García, 2015, p. 151).

En este punto es cuando se observa el interés de las instituciones estatales en convertirse en verdaderas empresas incluyendo la optimización de los recursos, la aplicación de sistemas de gestión de calidad y la aplicación de sistemas gerenciales, convirtiendo al Estado y a sus instituciones en modelos de administración traídos de las empresas privadas, con el fin de beneficiar al cliente primario cual es la población civil.

Nadie pone en cuestión que, en la actualidad, la administración pública oriente su acción hacia un amplio conjunto de funciones que excedan con creces los límites marcados por el liberalismo más clásico, pero que sin duda, obedecen a las demandas crecientes y diversificadas de unos ciudadanos que han dejado de serlo para convertirse en usuarios o, más aun, en clientes (González, 2005).

Así las cosas, la teoría de la gobernanza o buen gobierno se convierte en un excelente aliado para la administración y los ciudadanos, pues es una ganancia de doble vía, si se aplica concienzudamente, pues al poder subirán gobernantes supervisados por la población civil, no existiría corrupción, no se desviarían recursos, los planes de gobierno se caracterizarían por la inclusión de los estamentos de la sociedad civil, una vigilancia constante de la ejecución de los programas de gobierno y sus respectivos recursos por parte de la ciudadanía y sobre todo sería un trampolín para mejorar la economía de los países que lo apliquen.

El contexto económico, institucional y social, que se redimensiona a consecuencia de las transformaciones provocadas por la globalización, los procesos de modernización y ensanchamiento del espacio público, demandaría entonces el desarrollo de un conjunto de capacidades de gestión, por parte de los gobiernos, para enfrentar con éxito los retos de ese nuevo contexto. Y en su conjunto esta serie de nuevas capacidades mostrarían también un nuevo estilo y patrón de dirección y control, más orientado a la coordinación y concertación, tanto entre los niveles institucionales como entre los actores políticos, económicos y sociales, con lo que una nueva gobernanza estaría emergiendo en el espectro gubernamental (Moyado, 2011, p. 211).

Aparte de querer, con la inclusión de la teoría de buen gobierno, priorizar las necesidades del pueblo, respetando sus derechos humanos y allanándose al cumplimiento de los mismos para ofrecer una mejor calidad de vida y de encontrar la forma de optimizar los recursos que posee el Estado ya sean económicos, políticos o humanos, con el fin de convertirse en indicadores para medir la eficiencia y eficacia de las acciones de gobierno y por medio de los cuales los

ciudadanos realizaran el respectivo seguimiento, con el fin que los usuarios tengan conocimiento de que y exactamente cuánto le pueden reclamar a la administración.

Es interesante analizar cómo a partir de la inclusión de estos mecanismos, empieza a configurarse lo que podemos llamar Estado gerencial, pues con la inclusión del concepto de sistema de gestión de calidad, se medirá la eficiencia y eficacia de las instituciones estatales frente a los servicios prestados a sus usuarios.

Pero la teoría de la gobernanza no solo ha servido para convertir al Estado colombiano en uno más eficiente, satisfaciendo las necesidades de sus ciudadanos, también se ha establecido como herramienta de legitimidad en las decisiones que se han venido tomando frente al conflicto armado en Colombia, pues a lo largo de los años los líderes políticos pierden legitimidad y el pueblo credibilidad, ya que han sido innumerables los hechos de violencia que han azotado al país que conllevan a pensar que para el conflicto armado no habrá solución nunca, sumado esto al flagelo del secuestro, los atentados a la población civil y las incontables muertes de soldados y policías, es ahí donde juega un papel importante el liderazgo político que implica:

Fortalecer los procesos electorales para que la credibilidad y la legitimidad del sistema político puedan avanzar, a través de elecciones transparentes y donde los partidos políticos puedan ser concebidos —en su práctica histórica— como instituciones de la vida política organizados y estables, con ideología y programas para el ejercicio del poder en el Estado y en la sociedad, no simplemente como aparatos o empresas electorales. Pero también, donde los grupos de interés o de presión, pueden actuar de tal manera, que a través de consulta, negociación o subordinación, puedan ejercer influencia en distintos órganos, instituciones e instancias del Estado, para impulsar sus diversos intereses (Roa, 2003, p. 52).

En este tipo de problemáticas es donde se ve la importancia del proceso de inclusión que en este caso el Estado colombiano ha venido realizando con los diferentes estamentos, pues todos se ven afectados por las decisiones que se tomen frente al mismo, por eso hoy en día

se propugna por una mayor seguridad para que las inversiones extranjeras vuelvan a implantarse en el país y no solo eso, para que los mismos colombianos que tuvieron que huir de la violencia vengan a traer su fuerza de trabajo y dinero o simplemente no se tengan que seguir hacinando en otros países a causa de la violencia. Si la economía se dinamiza el Estado prospera ya que ocupa menos recursos en la guerra y más en obras y en inversiones que alienten el trabajo de los colombianos, contribuyendo a un mejor bienestar, si los partidos políticos y todos los sectores se incluyen en la dinámica de la gobernanza habrá mayor diversidad, menos clientelismo, corrupción y más legitimidad, lo que llevará a una mayor eficiencia y eficacia del Estado.

Con esto, es importante resaltar que para que la gobernanza vaya hacia un gobierno eficaz es necesaria la humanización del Estado, en la medida en que el Estado sienta las necesidades de sus ciudadanos como suyas, habrá una mejor respuesta para la solución de las mismas, en la medida en que el Estado explore en las problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales va a ser más eficaz en el planteamiento de las políticas públicas y su ejecución, y con ello logrará llegar a la tan anhelada y cuestionada eficiencia administrativa, pues no es un Estado eficiente el que debe plantear y replantear políticas públicas y su ejecución una y otra vez para dar solución a problemáticas que por décadas ha padecido el país, derrochando recursos no solo económicos sino humanos, desgastando a sus servidores y perdiendo legitimidad no solo entre los usuarios del sistema, sino desde los que hacen posible la ejecución del mismo que es mucho peor, pues si hay un recurso humano equivocadamente dirigido nunca se llegará al objetivo.

Es importante anotar que la gobernanza se vale de otro tipo de conceptos para que su aplicación llegue a la eficacia y eficiencia deseada, conceptos como «identidad y espacio que se convierten en relevantes para entender la participación de la sociedad civil en las decisiones de política nacional opacando así el sentido de lucha y confrontación lo que conlleva a un cambio en las estructuras de decisión política y poder» (Bassols & Mendoza, 2011), generando espacios participativos y un sentido de identidad frente al Estado que con la participación se está construyendo, lo que conlleva a una mayor cohesión y respeto por la decisiones tomadas al interior del aparato estatal pues da la sensación que estas no fueron

impuestas sino consensuadas, pues en el régimen democrático las decisiones tomadas por la mayoría pueden tomarse con un tinte de «opresión, el arte de la buena gobernanza es precisamente buscar compromisos que permitan satisfacer a la vez la voluntad de la mayoría, teniendo en cuenta las aspiraciones de las minorías, aunque sea parcialmente» (Modoux, 2012), a pesar de lo difícil y contradictorio que parezca, el fin es instaurar una gobernanza participativa, en donde la modernización del Estado sea un tema de todos los estamentos de la vida pública. Considerando que la afectación y los cambios sobrevinientes afectarán a todos los miembros de la sociedad por igual. La teoría de la gobernanza ha tenido varios enfoques en su aplicación, múltiples miradas desde lo que se ha llamado *reforma gerencial*, que consiste básicamente en:

Reformas regulatorias orientadas a la eficiencia operativa más reducción de niveles jerárquicos más descentralización decisoria hacia los mandos medios y operadores, más "externalización" o contratación de empresas privadas y organizaciones sociales para encargarse de la prestación de determinados servicios públicos más creación de las llamadas "agencias ejecutivas independientes", que se encargan de la dirección de asuntos públicos cruciales, son autónomas para ser inmunes a los vaivenes políticos y cuya forma de organización está definida por el máximo logro de resultados al menor costo posible más arraigo de la cultura administrativa de las E's (economía, eficacia, eficiencia), que implica alto desempeño o rendimiento, producción de resultados de valor agregado para la ciudadanía más control de gestión mediante sistemas de información y evaluación obligatorios, dotados con estándares e indicadores de desempeño precisos, empíricos y mensurables más presupuesto por resultados más gobierno digital (Aguilar, 2010, p. 197).

El marco jurídico y punto de partida para el desarrollo de la gobernanza o buen gobierno en Colombia es la Constitución de 1991, que se convirtió en la configuración del cambio estatal, de esta manera:

Es importante recordar que a finales de la década de los ochenta, el Estado colombiano puso en marcha una serie de reformas político-administrativas con las cuales quería remediar los problemas históricos de ineficiencia, falta de presencia en el territorio nacional y falta de legitimidad política. Esas reformas, entre las que se destaca la descentralización en 1986 y la elección popular de alcaldes en 1988, fueron luego fortalecidas con la redacción de una Nueva Constitución Política en el año de 1991. Los principales rasgos de aquella constitución tienen que ver precisamente con la redefinición de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado y por consiguiente con un cierto mejoramiento de la gobernabilidad en Colombia (Launay-Gama, 2006).

Es decir que la Constitución de 1991 se convierte en el punto de partida para el proceso de modernización del Estado colombiano, pues con esta se le da en primer lugar un mayor protagonismo a la ciudadanía, humanizando la labor de gobernar y reivindicando derechos fundamentales al ser plenamente reconocidos en la carta magna, lo que le permite a la ciudadanía reclamar ciertas prerrogativas que se encuentran reconocidas y jugar un papel más activo dentro de la función pública, exigiendo sus derechos y vigilando sus libertades,

La Constitución de 1991 opera como el marco histórico, el texto de referencia desde el cual se pregunta por la construcción de una gobernabilidad en Colombia. Se vuelve entonces la base jurídica, política y social para las instituciones que desarrollan programas de ayuda al mejoramiento de la gobernabilidad en Colombia (Launay-Gama, 2006).

Este respaldo constitucional al proceso de modernización se convierte en fundamento, en la carta de navegación al instaurar la gobernanza, pues establece los límites en los que debe moverse y hacia a donde apunta el objetivo de tener un Estado más moderno, hacia el respeto de los derechos humanos y a la consecución de los mismos desde cualquier órgano o estamento.

Sin embargo la introducción de la gobernanza en Colombia ha encontrado ciertos obstáculos en su aplicación, uno de ellos ha sido el conflicto armado, que desplaza al Estado como ente

legitimador del poder, para sobreponerse al mismo y legitimarse a partir de las vías de hecho, desdibujando todo propósito de modernización estatal, ocasionando de esta manera pérdida de legitimidad, ineficiencia y abandono por parte de las autoridades administrativas, lo que ocasiona una tensión entre gobernanza y legalidad e inevitablemente conduce a una rotura de dicha dupla.

Estos procesos de acomodación territorial y consolidación de los grupos al margen de la ley, hacen que necesariamente exista una redefinición de relaciones políticas entre actores armados, sociedades y poderes locales (Bolívar, 2008), y obligatoriamente se tenga que concluir que los actores armados también ejercen «formas de Gobernanza, ya sea combinada con el Estado o completamente contrapuesta a este» (Quiroga, 2007). Y en este sentido llama la atención las formas de gobernanza que nacen en torno a la ilegalidad o ilegitimidad, a causa de la desregularización que ocasionan estos actores armados de las políticas estatales y sobre el territorio, e imponen sus nuevas formas de gobierno sobre la población civil, que deben acatar pues estas imposiciones, están basadas en altos índices de violencia y terrorismo y con temor o no por la población; es una política reconocida y legitimada por la fuerza coercitiva.

Por lo anteriormente expuesto y sin hacer mención al clientelismo y corrupción que ha padecido el país, es que se llega a la conclusión que:

La cuestión de la gobernabilidad en Colombia no se puede abordar sin estudiar las relaciones entre las distintas autoridades, los grupos ciudadanos y los actores armados en distintas zonas del país, y en los diferentes niveles territoriales (municipio, departamento, nación). Al retomar la definición mencionada de Pierre Calame, más que reducir las preocupaciones y los esfuerzos por la gobernabilidad en las cuestiones de administración pública o reforma del Estado, hay que reconocer que la política en Colombia no está plenamente estatizada y que por consiguiente se deben tomar en cuenta los distintos actores que reclaman ser reguladores de la vida social (Launay-Gama, 2005, p. 104).

En esta coyuntura del conflicto armado, sumado a la crisis fiscal, económica y administrativa que atravesaba el país, se planteó una reforma con el fin de modernizar la administración pública, en el año 2002 bajo el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, con su programa de gobierno «*renovación de la administración pública: hacia un Estado comunitario*», consagrado en la directiva presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002, donde se establecen los principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización de la administración pública.

Los retos asumidos en el impulso de esta reforma «entre los cuales se destacaba ejecutar sus prioridades de política sin afectar los indicadores fiscales y, en forma paralela, ajustar el aparato administrativo al esquema descentralizador de la Constitución de 1991» (Piedrahita, 2009, pp. 8–9), pues había que fortalecer los recursos del sector defensa, teniendo en cuenta que el plan de gobierno del entonces presidente se concentraba en aumentar los índices de seguridad, sin que generaran un nuevo gasto para el país y por otro lado había que retomar la naturaleza descentralizada de la Constitución de 1991, pues las múltiples entidades del sector central ocasionaban un aumento innecesario en el gasto público y con ello no se cumplía el fin de la carta constitucional ni tampoco con la eficiencia fiscal.

La estrategia del PRAP se definió en dos tiempos. En el corto plazo, tendrían lugar las intervenciones de reforma vertical, es decir, el rediseño de entidades pertenecientes a un sector administrativo. Esas intervenciones se orientaban tanto a ganar en eficiencia en el cumplimiento de la función misional de las entidades como a disminuir sus costos de funcionamiento. Cada intervención se clasificó en uno de los siguientes tipos: modificación de planta o estructura, fusión, escisión, creación o liquidación. Por otro lado, iniciando inmediatamente, pero con un diseño y desarrollo que suponían resultados e impacto en el mediano y largo suponían la modificación y modernización de procesos comunes a todos los sectores administrativos (Piedrahita, 2009, citado por González, 2009).

Este fue el punto de partida para el programa de renovación de la administración pública que resultó en «un cambio radical del mapa institucional, una supresión de 39.424 empleos, y un ahorro de 1.3 billones por año en costos de funcionamiento» (E. González, 2009).

Sin embargo, también se le han realizado sendas críticas al programa de modernización pública liderado por el entonces presidente Uribe, en primer lugar se advierte que con dicha reforma se dedicó a suprimir, liquidar y fusionar entidades, obvio con la asesoría de expertos, pero muchas veces sin la participación de la opinión pública, principio fundamental en la aplicación de la gobernanza dentro del Estado, y no solo eso, en medio de la fusión de entidades se perdió la especialidad de los altos cargos, pues al haber fusionado los ministerios por ejemplo, se necesita una formación multidisciplinaria, lo que conlleva a una dificultad para proveer los altos cargos del nivel ejecutivo.

Una última crítica parte de la supresión de varios cargos al interior del Estado, como un mecanismo de recortar el gasto público, producir un ahorro del mismo y motivar la eficiencia estatal.

Es lamentable que el enfoque de la reforma fuera una reducción forzosa de empleos en varias instituciones públicas, con una meta preestablecida del 20% (aunque en algunos casos mayor), sin haber hecho consideración de las verdaderas necesidades o de las consecuencias que ello pudo traer en el desempeño institucional y en la obtención de los resultados de la gestión pública. Se trató de una obligación que en parte lo imponía la premura, y la disciplina, pero que en muchos casos terminó por resentir a la calidad de las instituciones (González, 2009).

Pues con este tipo de decisiones, que son inevitables cuando se busca un Estado más eficiente, se violenta el capital humano y se deshumaniza la función pública, al no pensar en el ciudadano como prioridad. De la misma manera, se le han realizado críticas alrededor del modelo de Estado adoptado en la reforma.

El concepto de "Estado comunitario" (principio fundamental de la reforma) es ambiguo y genérico, y evidencia la ausencia de un modelo real de Estado. Además, el hecho de que el proceso de reforma haya sido implementado desde el Ejecutivo, sin la presencia de espacios para la discusión pública, demuestra la inexistencia de un verdadero Estado comunitario fundado en el consenso colectivo (González, 2009).

Además resalta el autor que como no se definió de manera precisa la forma de Estado, se vio abocado a múltiples cambios en el transcurso de la ejecución de la reforma y aun hoy día, de acuerdo a las necesidades e intereses que van surgiendo desde el ejecutivo, con la Constitución como una guía, aunque sin norte específico, ya que esta es bastante general en su acepción de Estado.

Con todo y las críticas existentes frente al tema de las reformas realizadas en la búsqueda de la modernización del Estado, se puede concluir que efectivamente «La reforma del Estado del ajuste estructural logró en términos generales un Estado más pequeño y menos costoso, pero no necesariamente más eficaz y eficiente en la provisión o regulación de los bienes y servicios públicos» (Cuervo, 2009, p. 88), principalmente en el tema de protección y preservación de los derechos de los ciudadanos, pues una cosa es abogar por los cambios en países donde se tiene un mínimo de bienestar y otra cosa es realizar esas mismas reformas en países donde la desigualdad y pobreza como bien lo cita Cuervo en su artículo *El estado de la reforma del Estado*, siguen en un tema pendiente dentro de sus agendas de desarrollo.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez definió su estrategia de reforma del Estado desde la Directiva Presidencial No. 10 de 2002, la Ley 790 de 2002, el Conpes 3248 de 2003, Ley 872 de 2003 entre otras disposiciones. [...] a grandes rasgos, el modelo de Estado gerencial del Estado comunitario incorpora algunos principios para su actuación, como el de austeridad, en la idea de establecer una lógica de racionalización de recursos, una gestión orientada a resultados, flexibilidad administrativa, descentralización, delegación y desconcentración de funciones, todo sobre la base de un diagnóstico que señala que el Estado colombiano es de una enorme complejidad administrativa

gracias al número de entidades y a la falta de claridad entre las funciones de dirección, regulación, promoción, producción y control en los distintos niveles. Para el año 2002 se tenía un total de 302 entidades, algunas de las cuales ya no cumplían ninguna función, o sus funciones habían sido recogidas por alguna entidad del sector descentralizado (2009, p. 70).

La teoría de la gobernanza encuentra aplicación en este contexto de reforma bajo el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, sin embargo cabe rescatar los intentos de reforma estatal que surgieron del gobierno de Cesar Gaviria, tales como:

La apertura al comercio internacional, liberalización de los mercados financieros, flexibilización del mercado laboral, privatización de los servicios públicos domiciliarios, descentralización fiscal moderada, independencia del Banco de la República, reformas a la seguridad social y en general a los servicios sociales, entornos regulatorios para la operación de agentes privados en la provisión de bienes públicos, mercados de capitales atractivos, entre las más importantes (Cuervo, 2009, p. 102).

No hay que olvidar la coyuntura de estos primeros inicios de reforma, el mundo se encontraba en pleno proceso globalizador y los Estados necesariamente tenían que empezar a abrir sus fronteras, para lo cual era importante casi imprescindible, realizar cambios al aparato estatal, para responder al proceso global, que inevitablemente afectaba a todos los Estados.

Es de anotar que dentro de las reformas realizadas por el gobierno del expresidente Álvaro Uribe, se implantó una con la que se pretendió dar mayor eficiencia y eficacia a la administración pública, la cual tomó el nombre de Sistema de Gestión de Calidad y se ha implementado bajo la Ley 872 de 2003, cuyo propósito según el artículo primero de la citada norma es:

Créase el Sistema de Gestión de la calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción

social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente (Colombia. Congreso de la República, 2003).

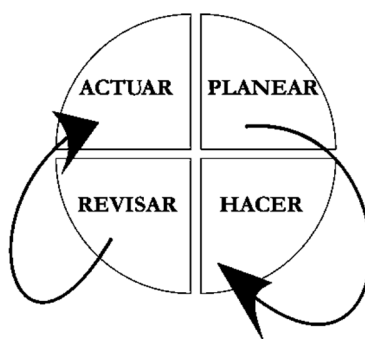
Con este modelo implementado ampliamente por el sector privado y con excelentes resultados en la consecución de calidad en bienes y servicios, la administración pública quiso inventar un gerencialismo destinado hacia la función directiva del gobierno, lo que implicaría menos atención en procedimientos cotidianos para concentrarse en la operación directiva, es decir calidad, orientación al cliente y la medición de resultados como mecanismo de control (Cejudo, 2013).

La idea de este modelo era aumentar la capacidad gerencialista del gobierno, es decir darle un margen de acción más amplio y menos limitado y poner un freno a la burocracia que no deja avanzar hacia nuevos modelos en su afán por no perder ni descentralizar su poder, ya que su estructura es rígida y obedece a ordenes jerárquicos que hacen menos versátil el accionar del Estado, así como incentivar el talento humano de las organizaciones públicas con el fin de hacer que su trabajo sea más eficiente y de evaluar constantemente el avance en los resultados esperados y metas propuestas por cada entidad.

Con ello incorporó el término de gestión de calidad en la administración pública colombiana, que no es nuevo, pues desde 1920 con el llamado Taylorismo se incluyen a nivel mundial las bases de la calidad mediante la inspección o control del producto (Camarasa, 2004), única y exclusivamente orientado a la producción del sector privado. Más adelante entre 1950 y 1970 se introduce el concepto de gestión integral de la calidad (Camarasa, 2004), con el trabajo dado a conocer por el japonés Eduar Demming, a quien hoy en día se le deben las bases que establecieron el sistema de gestión de calidad, con el denominado ciclo Demming, este japonés que «comenzó una batalla particular por la calidad con un enfoque totalmente distinto

al occidental, comprendió que para no fabricar ni vender artículos defectuosos, era necesario producir artículos correctos desde el principio» (Cubillos & Rozo, 2009), y así lo estableció en Japón donde más adelante se incorporó el concepto de prevención para evitar la producción de objetos defectuosos hasta llegar a nuestros días donde se maneja un concepto de calidad total (Camarasa, 2004) que se relaciona con todas las actividades de la organización en general, incluyendo por supuesto sus empleados que son los responsables de darle el margen de calidad a un producto o servicio. Demming impulsó en el control de la calidad el círculo PDCA llamado así por sus siglas en inglés (*plan, do, check, act*), imagen que a continuación se muestra y que hoy en día incluimos en los procesos que desarrolla la administración pública colombiana:

Figura 1. Círculo de Shewbard, círculo PDCA (plan, do, check, act) o Demming



Fuente: (Carro & González, 2012)

Posteriormente, Joseph Juran considerado como el padre de la calidad, implementó la «trilogía de la calidad» donde consagra los tres principios básicos: planificación, control y mejora. El objetivo de la trilogía es desarrollar productos y procesos que cumplan con los requerimientos de los clientes (Yacuzzi, 2003) y destaca el área gerencial como herramienta fundamental en la aplicación de su trilogía y en la consecución de la calidad total.

Juran llegó a la conclusión que para conseguir productos y servicios de calidad, debe realizarse la gestión de la calidad, al igual que se gestionan las finanzas, una adecuada gestión económico-financiera, supone hacer una planificación, y establecer unos objetivos para realizar lo planificado, un control para comparar lo realizado frente a lo planificado y una mejora de la situación para el futuro desarrollando proyectos (Velasco & Campins, 2005).

Tal como se puede apreciar con lo expuesto, la implementación de los sistemas de calidad nace como una forma de impregnarle un valor agregado a los productos y servicios de las empresas que conforman el sector privado, controlando la calidad desde procesos de acciones preventivas, correctivas y de mejora continua; sin embargo las entidades públicas se vieron en la necesidad de crear un sistema de calidad adaptándolo a sus instituciones con el fin de ir a la vanguardia de la nueva gestión pública, que se convierte en un «aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-, 2013, p. 9).

Y no solo fue adaptado como una consecuencia del proceso de modernización pública y del gerencialismo que adoptaban las instituciones, fue acogido como un sistema de maximización de la eficiencia y eficacia administrativa, que finalmente son los principios del Estado social de derecho.

Capítulo III. Manifestación de Elementos Globalizadores en los documentos Conpes Sociales de los Años 2009 a 2015

3.1 Antecedentes

Para el año 2009 el expresidente Álvaro Uribe Vélez se encontraba en la segunda etapa de gobierno y con su reelección siguió dando desarrollo y ejecución a su programa de gobierno, dentro del cual se encontraba uno de los puntos más importantes para el contexto de este aparte, el cual fue el punto de la reforma política, donde se buscaba eliminar por completo la corrupción y la politiquería, y con ello lograr una mayor eficacia y eficiencia en los objetivos estatales y volver el sector público verdaderamente productivo.

La herramienta principal utilizada para alcanzar dichas metas fue la aplicación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), el cual buscaba una reducción sustancial de gastos, mediante la supresión de cargos, fusión de entidades y reducción de gastos innecesarios, con el fin de invertir recursos en el Estado comunitario y la seguridad democrática.

Esto se vio reflejado en la formulación de las políticas públicas plasmadas en los documentos Conpes que más adelante se analizarán, y que pretenden evidenciar las diferencias de formulación de políticas existentes entre la seguridad democrática del expresidente Álvaro Uribe y el programa de Paz del actual presidente Juan Manuel Santos, planteada en su programa de gobierno desde el 2011.

Lo anterior se ve nota en el número de políticas públicas que el gobierno plantea por temática, en el presupuesto asignado para la ejecución de cada una de ellas, y en las prioridades dadas al objeto de cada una. Así las cosas, para el gobierno de Álvaro Uribe resultaban más importante las políticas públicas que conllevaran a inversión social, contrario al presidente Juan Manuel Santos que privilegia la inversión en el sector público y en el proceso de paz.

A continuación, se realizará un análisis desde el año 2009 al 2015 de las políticas públicas formuladas en estos dos gobiernos y cómo se ven reflejadas en los documentos Conpes los

elementos de derecho globalizado en cada una de ellas, evidenciando el nivel de apertura que estos dos mandatarios le han dado a Colombia.

3.2. Identificación de Elementos Globalizadores dentro de las Políticas Adoptadas por el Conpes, entre 2009 y 2015

El Conpes como institución asesora en Colombia, juega un papel fundamental en la configuración del proceso de cambio de paradigma en cuanto a la forma de Estado (gobernanza) y al proceso globalizador. Es importante dentro de la dinámica estatal, ya que es el encargado de asesorar al gobierno central en temáticas de índole social y económica.

Dentro de esta nueva dinámica gubernamental, los Estados se han preocupado por crear instituciones especializadas para el desarrollo de la gobernanza dentro de cada país, configurando para dichos fines los elementos económicos, políticos y sociales específicos.

El país ha entendido que la gobernanza es un factor clave para el desarrollo:

Tanto la gobernanza democrática, como uno de sus principales instrumentos: la gestión estratégica territorial, son formas innovadoras de gobernar y gestionar los territorios en las que se adentran tanto los países europeos como los latinoamericanos a partir de sus configuraciones económicas, sociales y políticas específicas (Pineda, 2008).

El Conpes es la máxima autoridad nacional en planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en materia económica y social. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El Conpes está presidido por el primer mandatario del país y la secretaría técnica la ejerce el jefe del Departamento Nacional de Planeación, que elabora los documentos para ser tratados en cada una de las sesiones. Además del presidente de la República, del organismo hacen parte los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo y Obras Públicas. También asisten como miembros

permanentes a las sesiones, el jefe del Departamento Nacional de Planeación y el gerente del Banco de la República.

Aunque no produce leyes ni decretos, fija las pautas para la creación de políticas públicas según la necesidad, en los ámbitos mencionados, de sus recomendaciones depende lo que se presentará al Congreso de la República cada año. Este organismo cobra vital importancia porque aparte de ser un órgano asesor y que imparte lineamientos para la política tanto nacional como regional, pretende evaluar la eficiencia en la aplicación de las políticas públicas con el fin de medir los resultados de la aplicación de cada una de ellas.

Además, es de anotar, que no solo mide la eficiencia y eficacia de la política pública como tal impartida por el gobierno, sino que pretende evaluar por medio de sus lineamientos al gobierno, a su capacidad de gestión estratégica y al cumplimiento de las metas, que como Estado gerencial se trazó desde el inicio de los periodos.

De esta manera se evidencia la inclusión del modelo de gobernanza en las instituciones colombianas, en todos sus niveles, desde directivos hasta asesores, de tal forma que se asegure el cumplimiento de los parámetros establecidos en el modelo de Estado, garantizando que este preste sus servicios con eficacia y eficiencia, como uno de los parámetros más importantes en el proceso de modernización estatal.

En el análisis realizado a lo largo de este capítulo sobre la inclusión de las tendencias de globalización en las políticas públicas sociales y económicas del país, es notoria la permeabilización que ha sufrido Colombia frente a estas nuevas realidades, un ejemplo claro es la contractualización, ya que por medio de ella el Estado se hace más eficiente y eficaz y orienta su energía al cumplimiento de fines y metas, mientras terceriza a favor de particulares la ejecución de obras, contratos, servicios, etc.

Otra de las tendencias más citadas es el cambio de modelo de administración pública, pues esta se evidencia en la temática de la política misma, por ejemplo políticas de respeto de género, niñez, adolescencia, deportes etc., como estamos en frente de un Estado integral, que no solo se centra en su papel político y económico como tal, sino también en un rol social,

en el que se convierte en garante de los derechos ciudadanos y en asegurar la convivencia de los mismos, en este punto se evidencia la inclusión de la gobernanza como modelo de Estado integral en el que se pretende incluir a la ciudadanía como parte de su pedagogía dialogante y de retroalimentación.

3.3 Precisiones Metodológicas

Este trabajo de investigación tomó como objeto de estudio los documentos Conpes sociales con el fin de identificar la incidencia de los elementos globalizadores dentro de la actividad estatal del país y en concreto en el diseño de las políticas públicas en las materias económicas y sociales. Una vez superada esa etapa, se realizó una clasificación de los mismos con el propósito de evidenciar, primero, ¿cuáles elementos de derecho globalizado se encuentran presentes en las políticas públicas colombianas?, segundo, ¿en qué políticas se identifican?, y tercero, ¿cuál es el elemento de derecho globalizado que se encuentra en mayor proporción en el diseño de las políticas públicas colombianas? Las respuestas a todos estos interrogantes, nos permitirán sacar conclusiones acerca del grado de globalización de las políticas públicas colombianas reflejadas en los documentos Conpes y cómo esto influye en la gobernanza y por ende, en una administración más eficiente y eficaz, o si por el contrario, el grado de influencia de la globalización o del derecho administrativo global no alcanza a impactar la actividad estatal en todos sus niveles, sino que se queda en la formulación de las políticas públicas.

Los elementos globalizadores tenidos en cuenta para la investigación fueron los siguientes: contractualización, liberalización, privatización, fomento, simplificación normativa y procedimental, instrumentalización normativa por autoridades independientes, ampliación de espacios de autoregulación y autocontrol por los sujetos vigilados, utilización de instrumentos propios del derecho reflexivo, cambios del modelo de administración pública. Dichos elementos fueron seleccionados teniendo como referente el libro *Globalización del derecho administrativo colombiano* (Restrepo et al., 2010), pues en este texto se encontró una herramienta útil ya que condensa las principales y más notables características del derecho administrativo globalizado.

Por otra parte, se tomaron como objeto de contraste de los referidos elementos, los documentos Conpes sociales y, expedidos durante el periodo 2009 a 2015, toda vez que en este tiempo, llegan a la presidencia de la República dos mandatarios que establecen planes de gobierno con intereses completamente diferentes y que se vieron reflejados en las políticas públicas a lo largo de estos años, un ejemplo de ello es el Estado comunitario que planteó el entonces presidente Álvaro Uribe, que tenía como objetivo que: « Los recursos del Estado sirvan al interés de la comunidad, a través de la variable de equidad. Y tiene un medio: que la comunidad participe ampliamente en la toma, ejecución y supervisión de las decisiones del Estado, para garantizar la transparencia» (Uribe Vélez, 2014), para alcanzar este objetivo estableció tres pilares con el fin de construir confianza en Colombia, los cuales fueron: seguridad con alcance democrático, confianza inversionista con responsabilidad social y cohesión social. Todo alrededor del Estado y de la ciudadanía. Y ese Estado lo hemos denominado: comunitario (Uribe Vélez, 2014).

Cabe aclarar que Álvaro Uribe Vélez asumió su primer mandato en medio de una profunda crisis de confianza en la democracia y los gobernantes y una ola de violencia, producto de los desmanes de las FARC y su fracaso en las negociaciones con el entonces presidente Andrés Pastrana; el país mostraba un éxodo alarmante de colombianos al exterior, la economía tenía un crecimiento negativo, los colombianos no podían ir a otro municipio cercano por temor a un secuestro o a un atentado de la guerrilla (la economía del turismo estaba muerta); la guerrilla ya había llegado a las principales ciudades (Medellín, Bogotá); los colombianos no se atrevían a establecer un nuevo negocio por la incertidumbre que existía; se retiraron muchas multinacionales (se cerraron plantas en Cali, la Costa, Bogotá y Medellín), no había nueva inversión extranjera (no existían garantías para llegar a Colombia); en el 2002 la inversión era apenas de 2.500 millones de dólares y pasó a 10.300 millones en el 2009 (Henao, 2009).

Posteriormente, asumió la presidencia Juan Manuel Santos, en un contexto social, económico y político muy diferente, él recibió un país próspero, que había recuperado la confianza en sus instituciones, donde la inversión extranjera fluía, por ello su programa de gobierno «Hacia la prosperidad democrática 2010 - 2014» estableció:

El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo es diferente al de otras administraciones. Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido nos convertimos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Pasamos además a formar parte, desde hace poco, de un selecto grupo de naciones, los CIVETS –Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica–, vistas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Adicionalmente, hemos iniciado el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); algo impensable hace tan solo unos años. Si bien todavía enfrentamos grandes retos como los de consolidar la seguridad, disminuir el desempleo, eliminar la pobreza, y enfrentar los desafíos del cambio climático, es indudable que hemos sobrepasado unas barreras que parecían inquebrantables hace unos años, y el camino hacia la prosperidad, no obstante difícil, parece ahora más despejado en el marco histórico del país. Para diseñar y seguir esta hoja de ruta, hemos identificado ocho grandes pilares. Estos son: convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional. Ahora bien, el éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 dependerá de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial que jugará el sector privado y la sociedad civil. El Estado es quien despeja el camino -fija las reglas de juego y dirige los conflictos-, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2015b).

Como se puede observar los planes de gobierno aunque tienen algunas convergencias, estas se priorizan de una forma radicalmente diferente en el devenir de los dos gobiernos, en donde el gobierno de Álvaro Uribe le da preponderancia a la parte social y a la ciudadanía, al tiempo que pone en marcha su plan de seguridad democrática, mientras tanto el gobierno de Juan Manuel Santos quien recibe el país en condiciones óptimas a nivel económico y social, privilegia el orden económico sobre la política social del anterior mandatario.

Es esto precisamente lo que se pretende argumentar con base en los documentos Conpes sociales que a continuación se analizarán, mostrando estadísticamente el nivel de las inversiones a nivel social y qué tendencia de globalización se privilegia en su formulación y ejecución con el fin de alcanzar la eficiencia y la eficacia.

Una vez finalizada esta primera etapa del trabajo de investigación, se pasó a la clasificación de los datos obtenidos, de ahí que para los Conpes sociales, como primera medida se estableciera una matriz de análisis para poder categorizar los documentos según las tendencias de derecho globalizado, una vez teniendo esta herramienta se realizó un cuadro con el número de año, fecha de publicación y las tendencias a analizar, teniendo en cuenta las características dadas en la matriz de análisis, y dándole una intensidad según el contenido de la política pública clasificándola del 1 al 5, (se anexa tabla), siendo el numero 1 el número que representa la mayor intensidad y el 5 la menor. Posteriormente, se establecieron tres categorías para la agrupación de los documentos Conpes, como otra herramienta de análisis, a saber: educación, salud y bienestar social y finalmente se crearon gráficos para dar una mayor claridad al análisis realizado de las tendencias de globalización.

A continuación se expondrá la matriz de análisis, por medio de la cual se le da una o varias características a la tendencia de globalización a analizar, con el fin de clasificar cuántos y cuáles documentos cumplen con los criterios para categorizarlo dentro de una determinada tendencia, es importante resaltar que en este caso de análisis el cumplimiento de una sola de las características o de todas no excluye la categorización dentro de las mismas, ya que el nivel de intensidad dado en la tabla citada más adelante nace fruto de una lectura cuidadosa de cada documento Conpes y la citación textual de cada política pública.

3.4 Tendencias de Globalización – Matriz de Análisis

Tabla 9. Desestatización de funciones a favor del mercado

Contractualización	Liberalización	Privatización	Fomento
Para poder identificar que un documento Conpes poseía esta característica, se observó que era necesario cumplir uno de estos dos requisitos: i. Tercerización en la prestación de servicios públicos a cargo del Estado ii. Establecimiento de relaciones contractuales entre entidades públicas y los prestadores del servicio que pueden ser públicas o privadas	Se concibe como una desmonopolización de las actividades exclusivas del Estado (Restrepo et al., 2010), ejemplo claro de ello la prestación de los servicios públicos, por esto para caracterizar los documentos Conpes analizados, tenemos: i. Que los particulares desarrollen actividades concurrentes con el Estado	Privatización, puede evidenciarse para efectos del análisis frente a los documentos Conpes de dos maneras: i. Que exista un retiro total del Estado en las actividades de prestación de bienes y servicios. iii. Que exista una privatización de la gestión más no de la actividad a cargo del Estado. iv. Que exista una concurrencia	Que existan incentivos para el desarrollo de actividades dentro del territorio nacional

Fuente: elaboración propia (2017).

Tabla 10. Cambio en las técnicas de intervención

Simplificación normativa y procedimental	Instrumentalización normativa por autoridades independientes	Ampliación de espacios de autoregulación y autocontrol por los sujetos vigilados	Utilización del derecho propio y del derecho reflexivo
Está presente cuando se cumplen en la formulación de la política pública criterios de eficiencia y eficacia concomitantemente, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos.	Que exista desreglamentación o desregularización, que permita por parte del gobierno mayor flexibilidad normativa.	Regulación de la autorregulación como sustituto de la regulación de la administración.	Medidas más flexibles del Estado, se sustituye la coerción por el consenso y el mandato por la negociación.

Fuente: elaboración propia (2017).

Tabla 11. Cambio en el modelo de la administración pública

Orientación a las necesidades del ciudadano	Rendición de cuentas a la sociedad	Realización de políticas públicas
Que implican una actuación y planificación de las necesidades futuras.	Teniendo en cuenta que la rendición de cuentas es uno de los procesos claves en la implementación de un nuevo modelo de Estado, como lo es la gobernanza, asegurando así la participación ciudadana, el aumento de la transparencia en la gestión Estatal y la disminución de la corrupción.	Con base en que el modelo de gobernanza, se basa en las necesidades de los ciudadanos, se necesita garantizar la toma correcta de decisiones en cada ámbito, mediante una asignación adecuada de bienes y servicios.

Fuente: elaboración propia (2017).

3.5 Clasificación de Intensidades en la Formulación de la Política Pública Colombiana

Al considerar que se están analizando textos que contienen la formulación de una política pública, con unos resultados que se esperan alcanzar, y que son documentos extensos que exigen para su análisis una lectura minuciosa para lograr la interpretación del elemento globalizador según su intensidad de aparición o mención dentro del documento de la política pública social colombiana, formuladas por el Conpes.

Tabla 12. Clasificación de intensidades en la formulación de la política pública colombiana

Nivel de intensidad	Criterio de clasificación
1	No se hace mención expresa ni tacita alguna frente a alguna tendencia de globalización, no se puede interpretar pues ni de sus objetivos, ni en la formulación ni en la ejecución se evidencia.
2	Se hace mención de manera muy sutil a la presencia de alguna tendencia de globalización, pero no es claro, sujeto a interpretación.
3	Realiza una mención tácita de las tendencias de globalización, sujeta a interpretación, generalmente dada en la ejecución de la política formulada.
4	Realiza una mención clara y expresa dentro de los objetivos de la política pública.
5	Realiza una mención clara y expresa de las tendencias de globalización tanto en sus objetivos como en la manera que se dispone su ejecución.

Fuente: elaboración propia (2017).

Las tablas que se expondrán a continuación son el resultado de la clasificación de los documentos conpes sociales 2009 – 2015 que conformaron la muestra, por número del mismo, año en el que fue expedido, sector para el que fue creado ya sea salud, educación o bienestar social y finalmente característica de globalización que para el efecto del presente análisis se estudiaron tres ya que fueron las que arrojaron resultados, estas fueron contractualización, simplificación normativa y procedimental y cambio en el modelo de administración pública, a las que a su vez se les aplicó el criterio de intensidad en la tabla arriba citada.

Comportamiento de la producción de documentos COMPES de CONTRACTUALIZACIÓN POR SECTOR							
Número COMPES	SECTORES			Año	Contractualización		
	Salud	Educación	Bienestar social		Concesión	Admin. Contractual	Q Docs
181	Salud		Bienestar S	2015	5	2	1
180		Educación		2015	1	5	1
179	Salud		Bienestar S	2015		3	1
178		Educación		2015			0
177	Salud		Bienestar S	2014			0
176		Educación		2014			0
175	Salud			2014	3	5	1
174		Educación		2014	3	5	1
173			Bienestar S	2014			0
172		Educación		2014			0
171				2014			0
170			Bienestar S	2014			0
169			Bienestar S	2013			0
168			Bienestar S	2013			0
167			Bienestar S	2013			0
166			Bienestar S	2013			0
165		Educación		2013			0
164		Educación		2013	1	5	1
163	Salud	Educación	Bienestar S	2013	3	5	1
162	Salud	Educación	Bienestar S	2013	1	5	1
161			Bienestar S	2013	1	5	1
160	Salud	Educación	Bienestar S	2013	5	5	1
159		Educación		2013	1	5	1
158	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
157	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
156			Bienestar S	2012			0
155	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
154	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
153	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
152	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
151		Educación	Bienestar S	2012	3	5	1
150				2012			0
149	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
148	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
147		Educación	Bienestar S	2012			0
146		Educación		2012	3	5	1
145	Salud	Educación	Bienestar S	2011	3	3	1
144	Salud	Educación	Bienestar S	2011	5	5	1
143	Salud	Educación	Bienestar S	2011	4	4	1
142	Salud	Educación	Bienestar S	2011	1	4	1
141		Educación		2011	3	5	1
140			Bienestar S	2011			0
139	Salud	Educación	Bienestar S	2011			0
138	Salud			2011			0
137		Educación	Bienestar S	2011	5	5	1
136	Salud	Educación	Bienestar S	2011	5	5	1
135		Educación		2011	3	5	1
134		Educación		2010			0
133	Salud	Educación		2010			0
132	Salud			2010	5	5	1
131	Salud	Educación	Bienestar S	2010			0
130	Salud	Educación	Bienestar S	2009			0
129		Educación		2009	5	5	1
128			Bienestar S	2009			0
127		Educación		2009			0
126	Salud	Educación	Bienestar S	2009			0
125		Educación		2009			0
124		Educación		2009			0
123	Salud	Educación		2009	5	5	1
122	Salud	Educación	Bienestar S	2009			0
42	29	42	37				24

Tabla 13

Tabla de contractualización, clasificando intensidad, número de compes, año y sector.

Fuente: elaboración propia (2017).

Comportamiento de la producción de documentos COMPES de SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA Y PROCEDIMENTAL por SECTOR							
Número COMPES	SECTORES			Año	S. normativa y procedimental		
	Salud	Educación	Bienestar social		eficiencia	eficacia	Q Doc
181	Salud		Bienestar S	2015			0
180		Educación		2015			0
179	Salud		Bienestar S	2015	5	5	1
178		Educación		2015	5	5	1
177	Salud		Bienestar S	2014	5	5	1
176		Educación		2014			0
175	Salud			2014			0
174		Educación		2014			0
173			Bienestar S	2014			0
172		Educación		2014	5	5	1
171				2014			0
170			Bienestar S	2014			0
169			Bienestar S	2013			0
168			Bienestar S	2013	5	5	1
167			Bienestar S	2013	5	5	1
166			Bienestar S	2013	5	5	1
165		Educación		2013			0
164		Educación		2013			0
163	Salud	Educación	Bienestar S	2013			0
162	Salud	Educación	Bienestar S	2013			0
161			Bienestar S	2013			0
160	Salud	Educación	Bienestar S	2013	5	5	1
159		Educación		2013	5	5	1
158	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
157	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
156			Bienestar S	2012	5	5	1
155	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	5	1
154	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	5	1
153	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
152	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
151		Educación	Bienestar S	2012			0
150				2012			0
149	Salud	Educación	Bienestar S	2012			0
148	Salud		Bienestar S	2012			0
147		Educación	Bienestar S	2012			0
146		Educación		2012			0
145	Salud	Educación	Bienestar S	2011			0
144	Salud	Educación	Bienestar S	2011			0
143	Salud	Educación	Bienestar S	2011			0
142	Salud	Educación	Bienestar S	2011			0
141		Educación		2011			0
140			Bienestar S	2011	5	5	1
139	Salud	Educación	Bienestar S	2011			0
138	Salud			2011			0
137		Educación	Bienestar S	2011			0
136	Salud	Educación	Bienestar S	2011			0
135		Educación		2011			0
134		Educación		2010			0
133	Salud	Educación		2010			0
132	Salud			2010			0
131	Salud	Educación	Bienestar S	2010			0
130	Salud	Educación	Bienestar S	2009			0
129		Educación		2009			0
128			Bienestar S	2009			0
127		Educación		2009			0
126	Salud	Educación	Bienestar S	2009			0
125		Educación		2009			0
124		Educación		2009			0
123	Salud	Educación		2009			0
122	Salud	Educación	Bienestar S	2009			0
42	29	42	37				13

Tabla 14

Tabla de simplificación normativa y procedimental, clasificando intensidad, número de conpes, año y sector.

Fuente: elaboración propia (2017).

Comportamiento de la producción de documentos COMPES en el CAMBIO DE MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA por SECTOR								
Número COMPES	SECTORES			Año	Cambio en el Modelo de Admini. Pública			
	Salud	Educación	Bienestar social		Orientación al ciudadano	Incorporación a soc civil	Realización de políticas públicas	Q Docs
181	Salud		Bienestar S	2015	5	5	5	1
180		Educación		2015	5	3	5	1
179	Salud		Bienestar S	2015	5	3	4	1
178		Educación		2015	5	2	5	1
177	Salud		Bienestar S	2014	5	3	3	1
176		Educación		2014	5	4	4	1
175	Salud			2014	4	3	5	1
174		Educación		2014	5	4	4	1
173			Bienestar S	2014	5	5	5	1
172		Educación		2014	5	4	4	1
171				2014	5	3	3	1
170			Bienestar S	2014	5	3	5	1
169			Bienestar S	2013	5	3	5	1
168			Bienestar S	2013	5	4	5	1
167			Bienestar S	2013	4	5	5	1
166			Bienestar S	2013	5	5	5	1
165		Educación		2013	5	3	5	1
164		Educación		2013	5	4	4	1
163	Salud	Educación	Bienestar S	2013	5	3	3	1
162	Salud	Educación	Bienestar S	2013	5	4	3	1
161			Bienestar S	2013	5	4	4	1
160	Salud	Educación	Bienestar S	2013	5	3	5	1
159		Educación		2013	5	3	4	1
158	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	3	5	1
157	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	5	5	1
156			Bienestar S	2012	5	5	5	1
155	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	3	5	1
154	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	4	4	1
153	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	3	5	1
152	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	5	5	1
151		Educación	Bienestar S	2012	5	5	5	1
150				2012	5	4	4	1
149	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	3	4	1
148	Salud	Educación	Bienestar S	2012	5	3	5	1
147		Educación	Bienestar S	2012	5	4	4	1
146		Educación		2012	5	3	5	1
145	Salud	Educación	Bienestar S	2011	5	3	5	1
144	Salud	Educación	Bienestar S	2011	5	1	4	1
143	Salud	Educación	Bienestar S	2011	5	1	4	1
142	Salud	Educación	Bienestar S	2011				0
141		Educación		2011				0
140			Bienestar S	2011	5	5	5	1
139	Salud	Educación	Bienestar S	2011	5	3	4	1
138	Salud			2011	5	3	4	1
137		Educación	Bienestar S	2011	5	4	5	1
136	Salud	Educación	Bienestar S	2011				0
135		Educación		2011	5	3	5	1
134		Educación		2010	5	3	4	1
133	Salud	Educación		2010	5	3	4	1
132	Salud			2010	5	5	5	1
131	Salud	Educación	Bienestar S	2010	5	3	4	1
130	Salud	Educación	Bienestar S	2009	5	3	5	1
129		Educación		2009				0
128			Bienestar S	2009	5	3	4	1
127		Educación		2009	5	5	4	1
126	Salud	Educación	Bienestar S	2009	5	5	5	1
125		Educación		2009	5	5	5	1
124		Educación		2009	5	5	4	1
123	Salud	Educación		2009	5	5	5	1
122	Salud	Educación	Bienestar S	2009	5	3	5	1
42	29	42	37					56

Tabla 15

Tabla de cambio en el modelo de administración pública clasificando intensidad, número de conpes, año y sector.

Fuente: elaboración propia (2017).

3.6 Resumen de Evidencias

El cuadro a estudiar, nos da cuenta de tres dimensiones de análisis que van a hacer fundamentales en el desarrollo de este capítulo, por un lado la relación de los tres sectores que caracterizan la política pública social colombiana, educación, salud y bienestar social, por otro la producción de documentos en este sentido por año, y por ultimo las tendencias de globalización calificadas según la intensidad de la presencia en la formulación de las políticas públicas sociales.

Al elaborar el cuadro, encontramos dos cosas particulares que no podemos dejar pasar por alto, la primera de ellas es que en el análisis realizado a los documentos Conpes sociales, no se evidencia ninguna tendencia de globalización relacionada con la instrumentación normativa y procedimental, la ampliación de espacios de autorregulación y autocontrol y la utilización de elementos propios de derecho reflexivo, pues en los documentos analizados no se hace una mención expresa o tácita acerca de la inclusión de los mismos y tampoco es claro en las políticas plasmadas cómo se podría interpretar de tal manera que se pudieran incluir con resultados en este trabajo.

La segunda es que la intensidad dada al aparte de simplificación normativa y procedimental, como tendencia de globalización en las políticas públicas sociales colombianas es de 5, ya que en los documentos que la desarrollaba expresamente se mencionaba la necesidad de alcanzar la eficiencia y eficacia con la formulación de dicha política social, como una meta en sí misma.

Una de las tendencias que más datos arrojó en este análisis fue la de cambio en el modelo de administración pública, pues todos los documentos Conpes sociales analizados, traían consigo como parte del planteamiento de la gobernanza, tres ítems de caracterización que hace que la política pública, en este caso a nivel social se conciba diferente, estos ítems son:

1. Orientación a las necesidades del ciudadano, la intensidad que se le dio en la tabla es entre 4 y 5, ya que los documentos Conpes sociales que traen consigo la formulación

de las políticas públicas, implícitamente establece en el documento la orientación hacia la ciudadanía, sus necesidades y el control en la ejecución de las mismas.

2. Incorporación en la sociedad civil para mejorar los servicios, en virtud del cambio del modelo de administración pública. Con la idea de un gobierno más transparente se crearon los mecanismos de rendición de cuentas y de incorporación de la sociedad civil para mejorar los servicios, que aunque hace parte intrínsecamente de las políticas públicas colombianas y con el fin de hacer una política más humana y menos corrupta, no es muy evidente dentro de la mismas, los mecanismos o la forma como la población civil ejerce dicho control, pues expresamente dentro de los documentos no está contenido, por ello la intensidad es variable de 1 a 5, siendo el 3 la intensidad más concurrente.
3. Realización de las políticas públicas, es notable el cambio en la formulación de las políticas públicas sociales, al buscar que satisfagan las necesidades ciudadanas, como parte de un nuevo despertar de la administración pública, sin embargo este ítem no fue fácil de calificar en intensidad, pues si bien los documentos Conpes que contienen la política pública social establecen como objetivo la realización, en cuyo caso sería de una intensidad de 5, otra cosa se plantea en la efectiva ejecución de la misma, en cuyo caso dependiendo del resultado la intensidad varia de 1 a 5, por ello estas intensidades se calificaron de una manera bastante más subjetiva teniendo en cuenta la realidad nacional por ejemplo en materia de salud, donde bien se sabe existe una crisis del sistema y las políticas formuladas no son suficientes para lograr al 100% los objetivos propuestos.

Otra de las características más notables, dentro del análisis de los documentos Conpes en mención, es la contractualización, que se caracteriza ya sea por existir concesión o administración contractual, se observa que las dos actúan en la mayoría de los casos de manera concurrente, siendo la concesión la característica con menos intensidad, esto porque los documentos no aportaban los datos suficientes sobre la forma cómo se iban a ejecutar los recursos para determinada política, sin embargo no pasaba lo mismo con la administración contractual, pues expresamente en los documentos aparecían menciones a por ejemplo:

contratación de personal docente, alimentación escolar y personal médico, por ello se calificó concurrentemente con mayor intensidad dentro de la tabla.

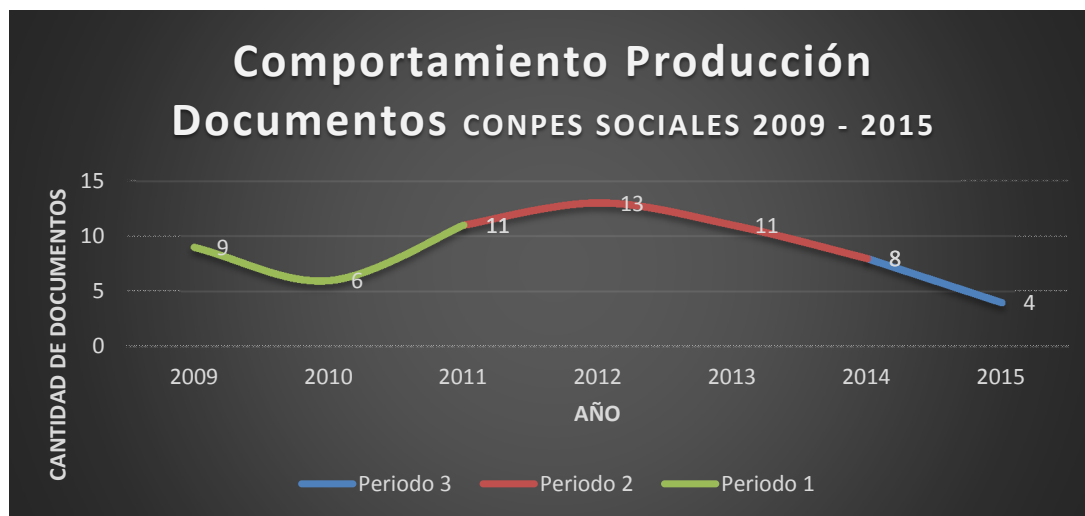
En cuanto a la liberalización que es un elemento escaso en la formulación de las políticas públicas sociales en Colombia del 2009 al 2015, se presentaron dos casos, uno de ellos es la formulación de la política farmacéutica nacional, que se reglamenta para el sector privado, y la segunda es la política pública sobre atención integral a la primera infancia, en la cual se hace uso de los particulares para que acudan y concurran a la protección de la niñez y su cuidado junto con el Estado, incluyendo elementos de contractualización y cambio en el modelo de administración.

3.7 Análisis de Gráficas

3.7.1 Gráfica comportamiento de la producción de los documentos Conpes sociales.

Antes de proceder al análisis de la siguiente gráfica, es importante precisar qué se pretende representar con ella, y cómo está compuesta. En primera medida el objetivo del gráfico que a continuación se observa es proporcionarle al lector una visión interactiva de cómo ha sido la variación de los documentos Conpes sociales durante los años 2009 al 2015, mostrando por un lado la cantidad de documentos producidos y por otro, el año en que dicha variación se dio, dando paso a observar y analizar qué pudo haber pasado en los años de menor y mayor producción y cómo influyó en ello el gobierno de turno.

Figura 2. Comportamiento Producción Documentos Conpes Sociales 2009 - 2015



Se observa que en el año 2010 existió un descenso en la producción de documentos Conpes a nivel social frente al año 2009, hay que aclarar que en los gráficos solo se describirán aspectos cuantitativos en el análisis de los documentos Conpes, ya que no se pretende evaluar la ejecución de la política pública social colombiana, enmarcada en los documentos Conpes sociales 2009 al 2015.

Lo anterior es importante precisarlo, al realizar el análisis del «descenso» en la producción de documentos Conpes sociales en el año 2010, pues aunque tan solo se produjeron seis documentos, estos se relacionaron en su totalidad con la política denominada *Educación compromiso de todos*, en la que el expresidente Álvaro Uribe se propuso invertir gran mayoría de los recursos con el fin de ampliar la cobertura educativa en un 100%

El expresidente Uribe presentó el balance de su gestión. En lo referente a la educación dijo: "la cobertura de educación básica pasó del 80 por ciento al 100 por ciento, mientras que la cobertura en educación media subió del 57 por ciento al 80 por ciento [...] la cobertura universitaria pasó del 22 por ciento, a cerca del 36 por ciento. Reconocemos carencias de infraestructura, que ha sido desbordada por la cobertura, no obstante los colegios de primerísima calidad concluidos y en construcción (Arias, 2010).

Eso nos lleva a concluir como primera medida que la excelencia en la formulación de las políticas públicas sociales colombianas no debe medirse por la cantidad sino por la calidad de las mismas, el objetivo era claro: inyectar recursos al sistema educativo en el último año del mandato presidencial y así se hizo.

La siguiente afirmación realizada por el periodista Diego Arias en la *Crónica del Quindío*, servirá de ilustración para comprender por qué no necesariamente cantidad es calidad, con referencia a la política de expansión educativa del expresidente Álvaro Uribe:

Gabriel Torres, coordinador de "Educación Compromiso de Todos", dice que durante la administración del presidente Álvaro Uribe se hicieron muchas cosas en gestión pero no en calidad de educación, pedagogía, además, no se ha trabajado en aprendizaje y no se han visto soluciones a los problemas de diversidad cultural y en las problemáticas que mantienen las poblaciones vulnerables. También dice el coordinador que: "Una de las mayores problemáticas estuvo fundamentada en la idea errónea de que el único problema que había era el aumento de cobertura educativa en el país. Por ejemplo, no hubo un trato efectivo a problemas tan serios como el de la disciplina y la violencia escolar, a su vez, no se tuvo en cuenta un fenómeno que tiene que ver con el verdadero papel que está jugando el maestro", explicó Torres (Arias, 2010).

Otra cosa es pensar en si esos seis documentos Conpes sociales redactados en los que se le asignaban recursos al sistema educativo fueron suficientes, que tal como se expresa en el artículo citado, eran suficientes pero no albergaron todas las necesidades de la comunidad educativa. En este punto es cuando debe evaluarse si tales políticas fueron eficientes y eficaces, pues a juzgar por los resultados expuestos arriba eran políticas eficientes que pretendían solucionar los problemas educativos de los jóvenes y niños del país, pero fueron ineficaces al no albergar toda la problemática educativa del país y seguir existiendo numerosas necesidades que no iban de acuerdo en la cobertura educacional.

Otro punto que llama la atención de la gráfica es el año 2012 como el año en el que más documentos Conpes sociales se produjeron, con un total de 13; es interesante este año al analizar la temática de los documentos, por un lado tenemos que ese año se produjo la política farmacéutica nacional, que más adelante se expondrá como uno de los casos de fomento encontrados en este análisis. Otra política pública social redactada en ese año fue la de implementación de los beneficios económicos periódicos (BIPS), que planteaba una protección para la vejez para las personas de estratos bajos que no tienen la oportunidad de acceder a pensión cuando tengan edad de retiro.

Por otro lado están los criterios y metodología para aplicar el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012 (por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías) en alimentación escolar y régimen subsidiado de salud, las metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia y finalmente, lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.

Esta diversidad en el planteamiento de las políticas públicas sociales y elaboración de las mismas, obedece a un país próspero económicamente hablando, que reportaba un crecimiento en la economía nacional.

Dentro de este contexto, se destacan los positivos resultados a nivel de las políticas nacionales para la superación de la pobreza y la promoción de la equidad, gran objetivo del Sistema de Protección Social (SPS), destacándose las estrategias tendientes a la universalización del acceso al aseguramiento en salud, avanzando en la unificación de los planes de beneficios; fortaleciendo la educación con calidad y pertinencia, concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos; generando más soluciones de vivienda y realizando nuevas conexiones a acueducto, a gas natural y aumentando los usuarios de Banda Ancha Vive Digital. (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2012a, p. 7).

Todo este desarrollo obedece a los pilares fundamentales del gobierno de Juan Manuel Santos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014:

[...] (i) un crecimiento económico fundamentado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, (ii) una estrategia de igualdad de oportunidades que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, y (iii) una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio nacional, con la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia. Lo anterior considerando una mayor e ineludible convergencia regional que reduzca las desigualdades regionales y las brechas de oportunidades que existen en nuestro país (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2012a).

Muy acorde la producción de documentos Conpes sociales en este periodo de mandato, propendiendo en su formulación por la igualdad de oportunidades y la justicia social, desarrollando de esta manera lo establecido en su plan nacional de desarrollo.

Finalmente y para terminar con el análisis de esta primera gráfica se evidencia un decrecimiento en la producción y formulación de documentos Conpes sociales en el año 2015, lo cual encuentra sentido en la importancia que se le concedió al plan bandera del presidente Juan Manuel Santos, el cual era conseguir la paz, firmando un acuerdo con las FARC y, a los impases a nivel económico que tuvo que sortear el gobierno nacional:

La desaceleración, devaluación e inflación se salieron de los rangos que habían mantenido en los últimos años. 2015 fue incierto e incómodo, y consolidó la mala percepción en las encuestas sobre la forma como el gobierno ha manejado la economía y sobre sus expectativas hacia el futuro (Semana, 2015).

Es evidente el cambio en las prioridades de política pública social del gobierno Santos, es de público conocimiento nacional, al concentrarse en el proceso de paz con las FARC, descuidó

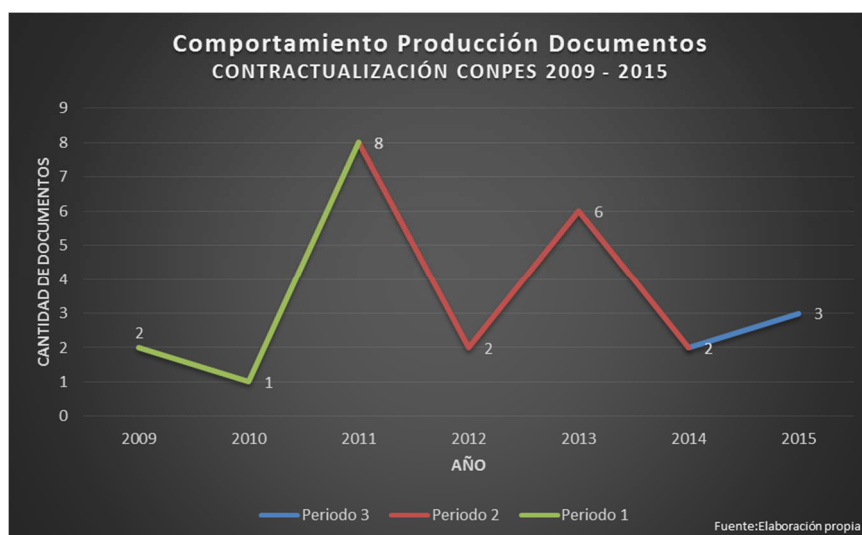
la política pública social nacional y eso es evidente en la escasa producción de documentos y no solo escasa, no hay nuevas temáticas, ni variaciones en el número y forma de políticas a nivel social.

3.7.2 Gráficas producción documentos Conpes sociales en la tendencia de globalización de contractualización y cambio en el modelo de administración pública: comparación.

A continuación se expondrán dos gráficos, que pretenden dar cuenta de la fluctuación en la producción de los documentos conpes sociales 2009 al 2015, y con ello realizar una comparación entre la tendencia de globalización de contractualización y la tendencia en el modelo de administración pública y evidenciar si dentro de la política pública de Álvaro Uribe o de Juan Manuel Santos, estas dos características de globalización son complementarias entre sí o necesariamente deben ir separadas.

En primer lugar se expondrá la gráfica atinente a la contractualización, se evidencia una pequeña producción en el año 2009, un decrecimiento en el año 2010 y el pico más alto es notorio en el año 2011, decreciendo nuevamente para el año 2014 y observando un discreto aumento hacia el año 2015.

Figura 3. Comportamiento Producción Documentos Contractualización Conpes 2009 - 2015



Estas fluctuaciones en la producción de los documentos conpes sociales en la característica de contractualización se explica observando la política nacional, el contexto histórico en el que se encontraba el país en ese momento y por supuesto los planes de gobierno de los mandatarios en este rango histórico.

Hacia los años 2009 y 2010, el país se estancó en la carrera hacia el crecimiento económico producto de la crisis financiera internacional y de los pocos resultados alcanzados con el modelo económico, “En 2009, el crecimiento se desplomó, llegando a 0,4%, mientras se espera que en 2010 esté entre 2,5% y 3%. Este nivel está muy por debajo del crecimiento esperado para los países emergentes (6,8%), los latinoamericanos (4,9%) y la economía mundial (3,6%)” (Dinero, La Economía que deja Uribe: Promesas vs Avances, 2010), lo que se vio reflejado en la política pública social nacional pues notoriamente fueron bajos los índices de globalización dentro de la misma, en este caso de contractualización.

Hacia finales del año 2010 y el año 2011 se manifiesta un incremento importante en la producción de la política social nacional plasmada en los documentos conpes y fuertemente influenciada por la contractualización como característica de la globalización, esto debido a un crecimiento en la economía nacional, “Al analizar los resultados del PIB de 2011 por grandes ramas de actividad comparados con los del año 2010, se observaron las siguientes variaciones: 14,3% en explotación de minas y canteras; 6,9% en transporte, almacenamiento y comunicaciones; 5,9% en comercio, servicios de reparación, restaurantes y hoteles; 5,8% en establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas; 5,7% en construcción.” (Dinero, Economía Colombia: "Creció en 5,9% en 2011", 2012)

Este incremento importante en la economía nacional permitió desarrollar políticas tendientes al mejoramiento de infraestructura a nivel nacional y de contratación de servicios que son manifestación de la característica de globalización mencionada anteriormente.

Luego se observa una drástica disminución de documentos conpes sociales en el año 2012, que si consultamos el contexto histórico del país en ese momento encuentra sustento en la desaceleración del crecimiento económico “Colombia sugiere una desaceleración notoria frente a su propio ritmo de crecimiento. En efecto, el dato de 2012 se compara de manera

desfavorable en relación con el de 2011 (6,6%) y con la variación promedio del PIB observada durante los últimos diez años (4,6%). Adicionalmente, el dinamismo de la economía colombiana se redujo de manera sustancial a lo largo del año. Mientras en el primer semestre la economía creció a un ritmo de 5,1% anual, en el segundo lo hizo a uno de apenas 2,9%”, (Villar, 2013) lo que explica el bajo índice de contractualización en este periodo en la formulación de las políticas públicas sociales colombianas.

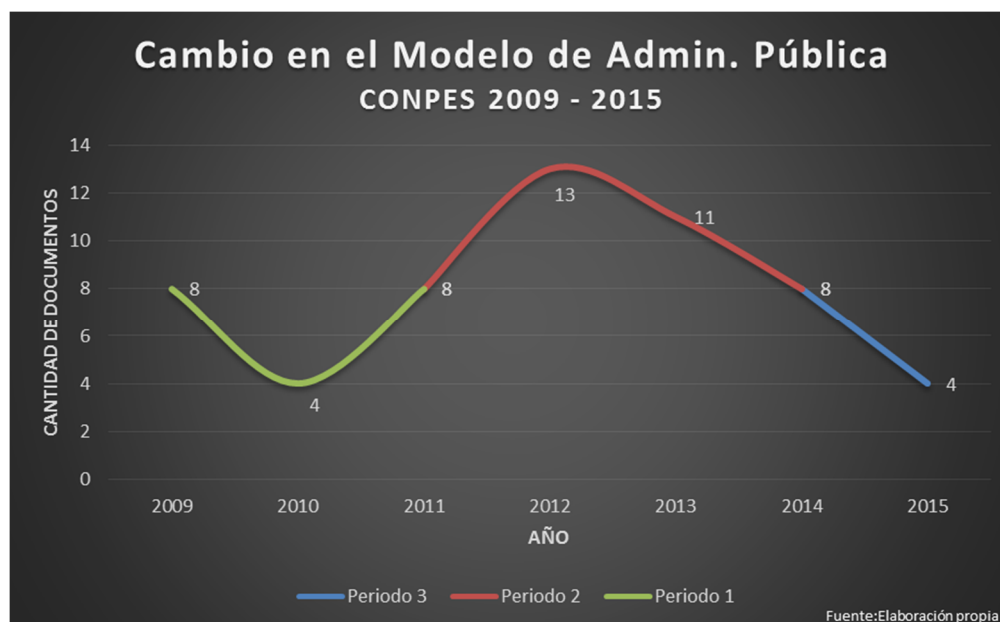
Finalmente la baja producción reportada para el año 2014 y 2015, encuentra sus sustento en que el gobierno centro sus esfuerzos en el proceso de paz con las FARC, lo que repercutió fuertemente en el desarrollo de las políticas públicas sociales formuladas en los documentos conpes, teniendo en cuenta que la prioridad del presupuesto nacional fue dada al cumplimiento de la meta de la paz en el país.

A continuación se expone la gráfica de la característica de globalización del cambio de modelo de administración pública, donde podemos encontrar en primer lugar un total de 8 documentos producidos en el año 2009, un decrecimiento importante en el año 2010 y un pico importante de producción hacia el año 2012 constatándose a los largo de los años 2013, 2014 y 2015 un bajo índice de producción, siendo el más bajo el año 2015.

Hacia el año 2009 se encontraba culminando en su penúltimo año de gobierno el entonces presidente Álvaro Uribe, quien atendiendo a la modernización del modelo de Estado, aplico el dialogo popular con el fin de dar respuesta con mayor agilidad a las necesidades ciudadanas, lo que se evidencia en una producción importante de documentos conpes sociales en este periodo, atendiendo a los postulados de la gobernanza y de la globalización, dando una prioridad importante al sector social y a las necesidades ciudadanas, de esta manera lo expone el mismo ex presidente “Adelantamos una política social estructural que lograra, en el largo plazo, una sociedad justa, sin pobreza y con equidad en la distribución del ingreso. La herramienta más significativa fue la Revolución Educativa permanente, porque la educación es la inversión con más alta tasa de retorno, genera movilidad social y es la herramienta que hace que los hijos de los pobres no estén condenados a serlo toda la vida.” (Uribe, 2014).

Para el año 2010 se reportó un decrecimiento importante en la producción, finalizaba el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe e iniciaba el Gobierno de Juan Manuel Santos, este tipo de acontecimientos importantes para un país como lo es el cambio de gobierno, repercuten de manera importante en la política social de un país, como en este caso en Colombia por ello la escasa producción en ese año.

Figura 4. Comportamiento Producción Documentos Cambio en el modelo de administración pública Conpes 2009 - 2015



El año 2012 según el gráfico es el de mayor producción a nivel de política social enfatizada dentro de la característica de globalización del cambio del modelo de administración pública, sin embargo esto obedece a política publicada generada para la destinación del sistema general de participaciones en salud, educación y saneamiento básico y no necesariamente a nuevas políticas públicas formuladas a nivel social.

Finalmente el año 2015 que se caracteriza por ser el año de menor producción de documentos conpes, en un contexto histórico donde la prioridad es la política de paz del presidente Santos, al revisar los documentos producidos se observa que no obedecen a la formulación de nuevas políticas públicas sino a la destinación de los recursos del sistema general de participaciones.

Analizando los dos gráficos presentados arriba, es evidente, el cambio de administración entre los gobiernos Uribe y Santos, esto se hace notable en los gráficos y demuestra el objetivo perseguido en sus planes de gobierno y en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Como ya se hizo mención arriba hacia el año 2009, el entonces presidente Álvaro Uribe se encontraba terminando su periodo de gobierno que centro en la lucha contra las FARC y sus cabecillas y en el fortalecimiento de la fuerza pública para cumplir con su objetivo de erradicación de los grupos al margen de la ley, aunque el país se encontraba en una etapa de ascenso económico, las prioridades del entonces presidente saliente y el presupuesto nacional centraba sus esfuerzos en la lucha armada, por ello en la tabla se traduce en una escasa tendencia a la contractualización, contrario a lo que se aprecia en este mismo año en la tendencia de cambio de modelo de administración pública, centrando los esfuerzos en la satisfacción de las necesidades ciudadanas y en un gobierno más transparente, estas políticas se evidencian en temáticas como educación, alimentación escolar y salud.

“Pasará a la historia como el hombre que acorraló a las FARC. Sus otras dos políticas fundamentales son la cohesión social y la confianza inversionista. Con esta logró aumentar la inversión extranjera y mejorar la credibilidad en la economía nacional (Redacción, El Tiempo, 2010)”.

Por otro lado se encuentra el gobierno de Juan Manuel Santos, quien recibe en un auge económico importante al país y sin mayores sobresaltos en cuanto a seguridad y problemática social, por ello plantea dentro de su plan de gobierno la inversión en obras e infraestructura con el fin de brindar un mayor desarrollo al país, y crear de esta manera empleo, estabilidad económica e inversión extranjera, esto se ve reflejado en la cantidad de documentos conpes sociales bajo el ítem de contractualización producidos.

Llama la atención también que la producción de las políticas públicas en la tendencia de globalización de cambio en el modelo de administración se mantuvo constante, lo que puede obedecer a su programa de prosperidad social, que establecía *“La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en*

que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen (Planeación, s.f.)”.

Esto teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente donde la política social inicial del Presidente Juan Manuel Santos, gozo por un lado de gran aceptación y por otro de un contexto histórico favorable donde encontró un país próspero, que le permitió desarrollar sin mayores sobresaltos su política social.

3.7.3 Gráficas de producción de documentos Conpes en la tendencia de contractualización y sus calificaciones de intensidad administración contractual y concesión.

A continuación se expondrá las citadas gráficas, sin embargo es de anotar para su entendimiento que esta fue elaborada comparando los años de producción, como el elemento más importante de la misma y los números de Conpes que se dividieron de 10 en 10 como elemento ilustrativo.

Estos gráficos expondrán lo concerniente a la característica de globalización de contractualización y sus subdivisiones de administración contractual y concesión, como una de las formas en que el Estado cumple sus cometidos adoptados en los planes de gobierno y como esta ha sido la oportunidad para que el país se abra a fenómenos como la globalización, realizando cambios radicalmente importantes es su modelo de Estado, que le permite al menos formular sus políticas con eficiencia y eficacia.

Los gráficos expuestos pretenden ser ilustrativos y dar una idea de que forma el estado organiza en la formulación de sus políticas públicas sociales su aparato para albergar el cumplimiento de las necesidades ciudadanas.

Estos dos gráficos nos dan cuenta de la variación por año y por periodo en la ubicación de la tendencia de globalización contractualización subdividiéndose en administración contractual

o en concesión, de esta manera es importante precisar que en estos gráficos no se apreciarán números de producción sino la variación anteriormente descrita, de esta manera los ejes se dividirán por el año, y el número del código serán los números de documentos conpes que para el ejercicio fueron divididos de 10 en 10, dado su extensión.

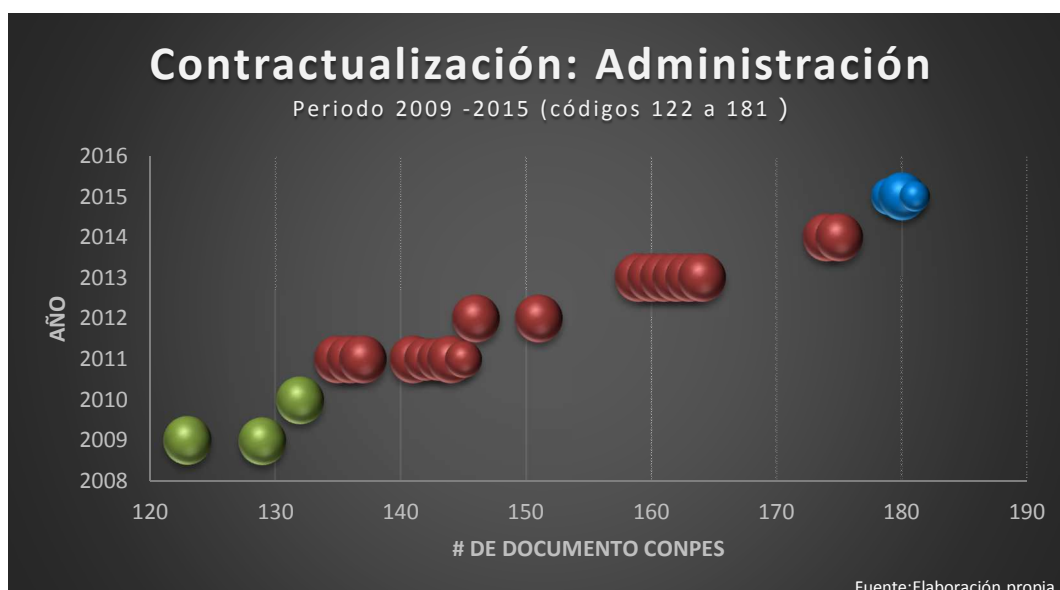
Figura 5. Comportamiento Producción Documentos Contractualización sub característica Concesión, Conpes 2009 - 2015



En el primer gráfico que da cuenta de la tendencia de globalización en el ítem de concesión, se aprecia como el resultado es consecuente con el número de documentos producidos en las gráficas anteriormente descritas, pues fue el año 2011, en el primer año de gobierno del presidente Santos, donde su gestión fue más notable dando paso a un desarrollo mayor en la globalización del Estado Colombiano “Durante sus 16 meses de mandato ha recuperado para Colombia un claro liderazgo latinoamericano y un mejor lugar en el mundo, adquiriendo, además, un compromiso con la superación de los problemas domésticos más graves. (...) rescató a las víctimas de la violencia como protagonistas y logró la ratificación del TLC con EE. UU., así como la entrada en vigencia de acuerdos con Suiza y Canadá. El mandatario logró la creación de más de 1 millón de puestos de trabajo y la reducción del índice de desempleo a un solo dígito, y el grado de inversión por parte de las más importantes calificadoras de riesgo. Se prevé que la inversión extranjera superará los US\$ 12 mil millones (Redacción, El Tiempo, 2011)”.

La excelente situación económica y social de la que dan cuenta los medios de comunicación de la época, son factores clave para entender que sin presiones mayores, el Presidente de Colombia se dedicó a desarrollar su plan de gobierno y a ejecutarlo por medio de la contractualización y la administración contractual, pues este año da cuenta de su aumento en la contratación estatal.

Figura 6. Comportamiento Producción Documentos Contractualización sub característica Administración Contractual Conpes 2009 - 2015



Un resultado diferente se observa en los dos cuadros en el año 2015, que si bien no hablamos de una mínima producción si se observa una disminución importante, que obedece al cambio en el cambio de las prioridades de la política del Presidente Juan Manuel Santos, que se centra en la política de paz con las FARC, sumiendo al país en mayores impuestos y un aumento de la inequidad social, sumado esto a una huida de la inversión extranjera en nuestro país, pues se dice que en su segundo periodo de gobierno si bien es cierto que la paz era su fortaleza también fue su debilidad dado que descuido otros aspectos importantes para el desarrollo social y económico del país.

Así lo expresan varios académicos en múltiples análisis realizados al segundo periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, en este caso Alda Mera, explica:

“Analistas de distintos flancos políticos ponderan los esfuerzos del presidente Juan Manuel Santos por lograr la paz. Pero esa también es la mayor debilidad de su Gobierno. ¿Qué viene?”

Los primeros 12 meses de la segunda administración de Juan Manuel Santos fueron complejos. Paz, equidad, educación, fueron los tres pilares que anunció al posesionarse para su segundo mandato.

En su balance dijo que los resultados son espectaculares, pero se refirió a estos primeros cinco años.

Analistas reconocen su empeño en la búsqueda de la paz y sus avances en infraestructura y educación. Salud es el mayor lunar. Para la oposición es un desastre, en especial con el agro y con la industria. Economía, en alerta (Mera, 2015)”.

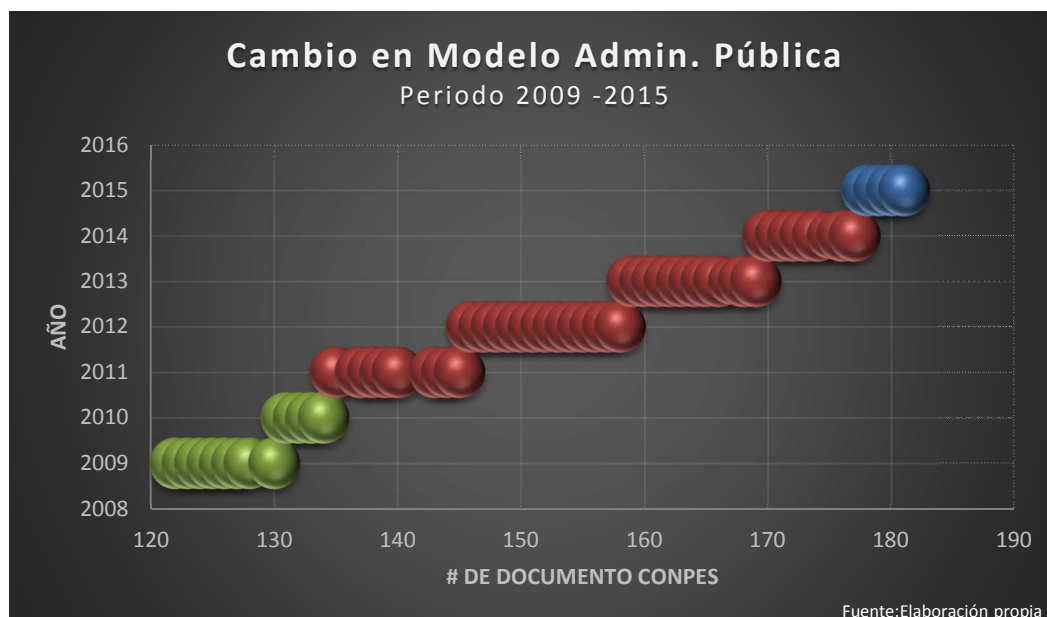
Este tipo de análisis acerca de la gestión de Juan Manuel Santos durante los últimos años en especial el 2015, sirven como sustento para explicar fenómenos de decrecimiento como el expuesto en este año en las gráficas arriba citadas.

3.7.4 Gráfica de la tendencia de globalización de modernización del Estado.

A continuación se expondrá la citada gráfica, sin embargo es de anotar para su entendimiento que esta fue elaborada comparando los años de producción, como el elemento más importante de la misma y los números de Conpes que se dividieron de 10 en 10 como elemento ilustrativo.

Esta pretende demostrar por medio de los resultados, que teniendo en cuenta la modernización del Estado colombiano, todas sus políticas en mayor o menor medida traen consigo un desarrollo e incorporación de la gobernanza, como el medio idóneo para alcanzar la eficiencia y eficacia administrativa, el ciudadano es entonces el principio y el fin y esto es claro en los tres periodos presidenciales, Uribe Vélez en el 2009 y 2010 y Juan Manuel Santos en sus dos periodos de gobierno.

Figura 7. Comportamiento Producción Documentos Cambio en el Modelo de Administración Pública Conpes 2009 - 2015



Lo anterior teniendo en cuenta que la percepción de la ciudadanía frente a los problemas del país, gira entorno a la corrupción como uno de los flagelos que más aqueja al país “*Al lado del problema del conflicto armado, los colombianos consideraban –y consideran-que los males de la nación se deben en gran parte a la incompetencia de sus líderes y representantes, junto con la corrupción y politiquería que invaden las agencias estatales, el Congreso y la actividad política en general. En el imaginario colectivo de los colombianos predomina la idea que la política y los políticos atentan contra el desarrollo social de las comunidades y perjudican notablemente a la sociedad pues se dedican exclusivamente a buscar su enriquecimiento individual y su permanencia en el poder* (Gonzalez F. , 2006)”.

En el caso del entonces presidente Uribe centro sus esfuerzos en darle una solución a la ciudadanía frente a los funcionarios corruptos y despilfarradores, por los cuales las políticas públicas sociales al servicio del ciudadano no rendían sus frutos, es por ello que da inicio a la aplicación de la figura de los consejos comunales, como una forma de evaluación de la política pública colombiana, no solo a nivel social sino económico, “*Uribe cautivó muchas opiniones favorables gracias a su estilo de gobierno personalista y apolítico, de corte microgerencial. Con su reconocido lema de trabajar, trabajar y trabajar, Uribe fascinó a una ciudadanía que tenía la imagen de que los gobernantes robaban mucho y trabajaban poco. Además, Uribe se mostraba como un gobernante frentero, que daba la cara frente a*

los medios y al país cuando algo ocurría, que daba explicaciones y pedía disculpas públicas. Los éxitos en su gobierno eran reivindicados por él, en tanto que los fracasos caían en las espaldas de sus ministros, comandantes, generales y subordinados. En la misma línea, Uribe y su equipo organizaron desde muy temprano una serie de “consejos comunitarios”: para ello, se trasladaba a una gran cantidad de municipios para oír los problemas de la comunidad y sus necesidades primordiales. De inmediato, Uribe gestionaba soluciones, asignaba recursos, destituía funcionarios, exigía resultados, regañaba los dirigentes, daba su teléfono para que lo llamaran a preguntarle qué había sucedido y agilizaba la resolución de problemas. Estos espacios de gobierno le sirvieron para proyectar un perfil de diligente y eficaz en la resolución de las necesidades, sensible y asequible a los ciudadanos y poseedor de un don de mando (Gonzalez F. , 2006)”.

Esta necesidad de darles respuesta a los ciudadanos fue la que motivo al entonces mandatario, convertir a la ciudadanía en un vigía del desarrollo y ejecución de las políticas públicas, por ello se observa en las tres gráficas arriba citadas que no existe variación entre ellas y que al contrario fue una política constante, que brindaba al ciudadano desde la formulación de políticas públicas de herramientas para exigir el cumplimiento pero además los convertía en vigilantes de las mismas, como expresión del desarrollo de la gobernanza y la modernización estatal del país, pero sobre todo lo más importante convertir la política pública social nacional en eficiente y eficaz, al estudiar las necesidades ciudadanas desde su candidatura, administrando los recursos de tal forma que solucionara la mayor parte de necesidades sociales del país.

Por otro lado está la política pública social planteada por el presidente Santos, quien al principio de su primer mandato fue elocuente y siguió la misma línea del ex presidente Álvaro Uribe, frente a la lucha por la corrupción y la orientación a las necesidades del ciudadano, lo que se ve reflejado en una línea constante en sus años de gobierno dentro de los tres gráficos expuestos, de esta manera expresa el mismo presidente Santos, cual ha sido su logro en materia de modernización de la administración pública y como el ciudadano es la herramienta fundamental para alcanzar la eficiencia y eficacia en la formulación y ejecución de las políticas públicas “*ha sido valioso el trabajo legislativo en la tarea fundamental de cimentar*

el Buen Gobierno, poniendo en práctica los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas. El trascendental Estatuto Anticorrupción, la eliminación del rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión y las facultades con las cuales estamos escindiendo tres ministerios y haciendo más técnicas y ágiles algunas entidades del Estado son herramientas puntuales para tener una mejor administración pública (Santos, 2011)”.

Sin embargo y pese a que inicio su primer y segundo año de gobierno en la línea del gerencialismo público y la modernización del estado, se puede apreciar en la gráfica como va decreciendo la producción de documentos conpes al volverse más angostas la línea formada por los círculos en el gráfico, ello puede obedecer al momento de crisis de representabilidad que protagonizo el gobierno Santos hacia el año 2013, donde el país se sumía en una crisis social por las múltiples protestas protagonizadas por las centrales obreras, los campesinos y los transportadores y la desacertada forma como el presidente manejo este tipo de conflictos, que por su puesto se ve reflejado en la disminución de producción e intensidad de la política social colombiana reflejada en los documentos conpes.

De esta manera expresaban la situación del país y la preocupación ciudadana medios de comunicación de la época “Durante la administración Santos en 2013 se han vivido varios frentes de protestas frente a las políticas del gobierno en materia de inversión social. Se ha adelantado un paro agrario de nivel tal, que ha logrado detener el ingreso de alimentos a las principales centrales de abastecimiento del país como en Bogotá y Medellín. El presidente aseveró que "ese tal paro agrario no existe" y que la situación es de completa normalidad; pronunciamiento que luego tuvo que aclarar para no generar mayor descontento en la población.

Los medios de comunicación han reportado situaciones críticas no sólo de abastecimiento de alimentos, sino de restricciones al paso de transporte en zonas claves del país. La situación parece no mejorar, y con el tiempo, se acentúa la dificultad para negociar entre el Gobierno, los caficultores, los transportadores y los mineros.

El descrédito dado por el gobierno a la protesta de orden social y económico, como se ha registrado los últimos días, demuestra la fragilidad para enfrentar con seriedad temas que son

cruciales para la economía y la estabilidad política del país. Es bien conocido en los medios nacionales e internacionales la crisis del Catatumbo en el Departamento del Norte de Santander, en el cual, después de dos meses de intensos enfrentamientos entre la fuerza pública y la ciudadanía, y luego de concertar una mesa de negociación directa con el gobierno, no se ha logrado consolidar un acuerdo definitivo. Las medidas que han encontrado los diferentes gremios del transporte, la minería y la agricultura para hacerse escuchar del gobierno han sido las vías de hecho, en algunos casos ha funcionado presionando al presidente Santos o escalando la tensión entre los sectores de la producción y el mismo gobierno.

Más allá incluso de las medidas que tome el gobierno, lo preocupante es que no se esté tomando en serio esta situación de crisis para el país. En estos momentos en donde se necesita la claridad de los gobernantes para tomar las decisiones y enfrentar las situaciones difíciles del país, se percibe todo lo contrario, un descontento frente al manejo de los asuntos internos por parte del primer mandatario, y unas serie dificultades para llegar a puntos de concertación que sean viables tanto para el sector de la producción como para los empresarios (Muñoz, 2013)”.

Esta crisis de gobernabilidad se ve reflejada en su máxima expresión hacia el año 2015, cuando la producción de documentos conpes sociales fue escasa, sumado a unos diálogos de paz iniciales y a una crisis de representatividad donde enfrentaba problemas de corrupción dentro de su gobierno, lo que a la luz de la ciudadanía le hizo perder credibilidad, percibiéndolo como un gobierno corrupto y amañado *“Los hechos de corrupción en el Ejército y las denuncias contra otras instituciones del Estado, convirtieron el gobierno del presidente Santos en el más corrupto en los últimos 20 años, según “percepción” de los colombianos, en encuesta de Gallup Colombia”*.

No es una medida exacta sobre lo que se hayan podido robar, sino “la sensación”, el sentir, la impresión, la imagen que tienen los encuestados.

Jorge Londoño De la Cuesta, gerente general de Gallup en el país, considera que “estamos en un momento crítico para la institucionalidad de Colombia. La corrupción se ha

generalizado mucho en el sentimiento de los colombianos y prácticamente todas las instituciones se han visto golpeadas en los últimos años (Todelar Radio, s.f.)”.

Todas estas novedades citadas en su periodo hizo que la materia de política pública social, no fuera una prioridad para su gobierno y sus esfuerzos no conllevaban a que se concretaran políticas sociales de manera eficiente y eficaz para la ciudadanía, sumado esto al apretado presupuesto nacional que se destinó para la consecución de la paz, desestimando y descuidando las necesidades de cientos de ciudadanos.

Lo expuesto anteriormente nos lleva a concluir en primer lugar que la característica de globalización referente al cambio en el modelo de administración pública y como consecuencia del modelo de gobernanza se encuentra presente en la formulación de toda la política pública social colombiana plasmada en los documentos conpes 2009 al 2015, donde se prioriza las necesidades del ciudadano y se cuenta con mecanismos para satisfacer sus peticiones, siendo escuchados en todo momento y propendiendo por que al menos en la formulación las políticas cumplan con la eficiencia y eficacia con el propósito para el cual fueron creadas.

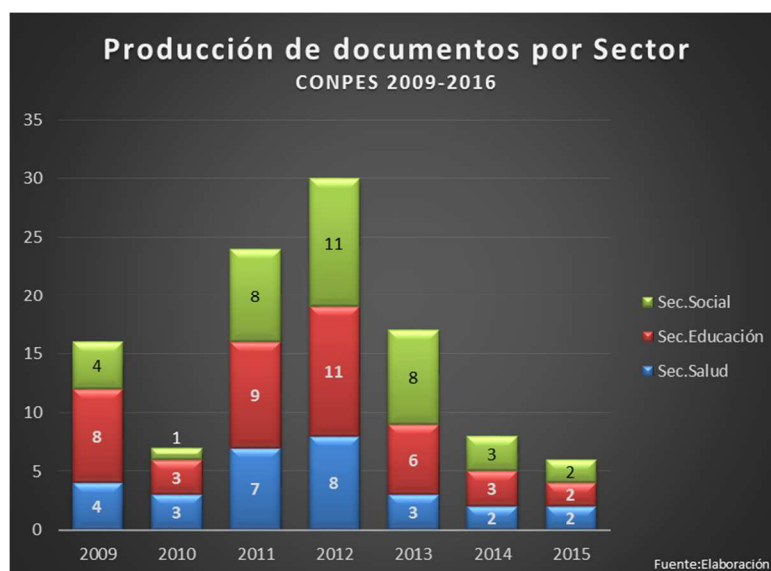
Y la segunda gran conclusión es que inevitablemente la política pública social analizada en los documentos conpes 2009 al 2015, se vio permeabilizada por el ideario del gobernante de turno y por todo el contexto económico social que afectó al país durante esos años analizados, como ya fue analizado anteriormente.

3.8. Producción de documentos Conpes 2009 – 2015 por sectores y elementos globalizadores

A continuación se expondrá la tabla de datos realizada con el fin de clasificar los sectores de producción de los documentos conpes 2009 – 2015 en sectores como salud, educación y bienestar social y por elementos característicos de globalización, para posteriormente plasmar dichos resultados en las gráficas abajo citadas.

3.8.1 Gráfica de producción de documentos Conpes por sector 2009- 2015

Figura 8. Comportamiento Producción Documentos Conpes por sector Conpes 2009 - 2015



Al analizar la tabla citada anteriormente, donde queda expuesta, toda la dinámica de la política pública en materia social entre los años 2009 al 2015, es interesante observar cómo estas están marcadas, por el cambio en el modelo de administración pública, como se han visto permeadas, por la nueva forma de administración, enmarcada en el modelo de la gobernanza, fruto de la tendencia globalizadora del derecho administrativo, los tres criterios de agrupación de los Conpes sociales, se encuentran fuertemente influenciados, siendo el sector educativo el mas impactado, esto encuentra explicación en la necesidad a partir de la instauración del modelo de gobernanza de una sociedad más educada y reflexiva (Subirats, Gobernanza y Educación, 2009), El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones apuntan hacia un cierto estancamiento del modelo democrático predominante (Subirats, Gobernanza y Educación, 2009), por ello la política pública de educación cobra una importancia vital pues ella se convierte en un instrumento de materialización de los valores de la gobernanza y forma

sociedades con criterio para ser vigías y jugar un papel más activo dentro de la dinámica estatal.

La gran preocupación del Estado en la formulación de las políticas públicas de educación es la cobertura en todo el territorio nacional del derecho a la educación y la gratuidad del mismo para las personas que no posean los recursos necesarios para acceder a este derecho fundamental, así como asegurar el pago de salarios y prestaciones sociales a los maestros, tratando de cubrir cualquier impase que evite la priorización de la educación en la ejecución de las políticas públicas colombianas.

Frente a los resultados arrojados a partir de la tendencia globalizadora de la contractualización, vemos nuevamente que el sector más impactado es el educativo, pues los intereses en la formulación y ejecución de políticas públicas se centran en la ejecución de obras, como la construcción de planteles educativos o adecuación de los mismos, asegurar la contratación del personal docente, el fomento a la actividad educativa para que más niños en etapa escolar no se queden sin ejercer su derecho, aumentar la cobertura llegando a lugares apartados y llevando consigo la tecnología necesaria para tener una experiencia educativa completa, como una forma de reivindicar la educación dentro de la gobernanza, la educación aparece como garantía de mejores oportunidades individuales reforzándose el potencial segmentador e inequitativo que la educación acostumbra a tener. La política educativa aumenta por tanto su visibilidad y aumenta la presión social a la que están sometidos los diferentes agentes educativos, al convertirse, como ya hemos avanzado, en un elemento central de la capacidad individual y colectiva para afrontar las dinámicas aceleradas de cambios en las esferas productiva, social y familiar.” (Subirats, Gobernanza y Educación, 2009).

Siguiendo con el impacto que el sector educativo tiene dentro de la globalización del derecho y dentro de la gobernanza no es de sorprender que en los resultados también muestre que en la tendencia de globalización de simplificación normativa y procedimental también lleve la delantera, ya que esta tendencia se convierte en un elemento que brinda eficiencia y eficacia

al obrar del estado, simplificando los procedimientos y todo aquello que impedía el acceso adecuado al ejercicio del derecho.

Con esta característica en este sector se prioriza el ejercicio de los derechos y el acceso al sistema educativo de manera integral a tener una infraestructura adecuada, maestros, pago de pensiones, alimentación escolar etc., además no debe olvidarse que uno de los programas bandera del presidente Juan Manuel Santos es la educación, por ello la reiterada incidencia de esta tendencia en este sector. “La educación, por su parte, es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y garantizar la igualdad de condiciones para la generación de ingresos. El primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Sin este primer paso, la igualdad de oportunidades nunca será una realidad. En Colombia existe una cobertura insuficiente de atención integral a la primera infancia que, para la población pobre y vulnerable, ronda el 23%. Así mismo, encuestas señalan que cerca del 50% de los padres considera que los niños menores de cinco años no están en edad de asistir a centros de atención integral de primera infancia. Una vez culmina la formación durante las primeras etapas de vida, el reto es continuar el proceso de aprendizaje con una educación básica y media de calidad. Aunque en los últimos años se lograron avances sustanciales en aumentar coberturas en el país, todavía existen grandes retos por llegar a algunas regiones apartadas, así como por mejorar la calidad y pertinencia de la educación durante todas sus etapas. Existe además una baja cobertura de educación superior, baja participación en la educación técnica y tecnológica, e insuficiente número de graduados de maestrías y doctorados, especialmente en áreas científicas.” (DNP, Resumen Ejecutivo Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, n.d.)

Por otro lado se encuentra el sector salud que aunque se ve impactado por las tendencias de globalización, la profunda crisis en la que se encuentra sumido el sistema, no permite que aunque existan formulación ejecución de políticas públicas se concreten en la práctica las tendencias de globalización, pues “De acuerdo con los registros que manejan las personerías municipales, el derecho a la salud es el más vulnerado en el país afectando a los afiliados tanto del régimen subsidiado como contributivo” (Radio, n.d.), de todas maneras aunque en

su ejecución no se concreten las tendencias globalizadoras es de anotar que en la formulación si adquieren protagonismo, al querer lograr la eficiencia y eficacia en la consecución de sus metas, es decir una simplificación normativa y procedimental, al buscar ampliar su infraestructura médica, contratar personal médico, pagar sus deudas con otras entidades y pagar el personal contratado, contractualización y finalmente el cambio en el modelo de administración pública, al orientar la política a la satisfacción ciudadana convirtiéndola en vigía del cumplimiento de las mismas.

3.8.2 Gráficas por sectores y características de la globalización documentos Conpes 2009 - 2015

3.8.2.1 Contractualización

A continuación se expondrá un gráfico que dará cuenta de la cantidad de documentos conpes producidos por año en el sector de salud, educación y bienestar social, dentro de la característica de contractualización.

Figura 9. Comportamiento Producción Documentos Conpes en la característica de contractualización y sectores Conpes 2009 – 2015



Como primera medida se evidencia en el año 2009 y 2010 una escasa producción de documentos conpes, sin embargo los documentos aunque pocos producidos obedecen a salud y educación, siendo este último sector el que más atención mereció del Gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, pues como se mencionó anteriormente en otro análisis dentro de su plan de gobierno la educación merecía especial atención pues haciendo hincapié en ella se bajarían los índices de pobreza y se tendría una Colombia más preparada para asumir los retos del futuro, más pujante y más prospera.

El 2011 es el año que más producción a nivel de contractualización reporta, siendo educación el sector más desarrollado también dentro del gobierno de Juan Manuel Santos y esto lo plasmo en su política educativa para la prosperidad donde estableció: “Los propósitos con los que nos vamos a comprometer tienen que ver con cerrar las brechas educativas, atender integralmente a la Primera Infancia, mejorar la calidad, ampliar cobertura, incorporar innovación y mejorar la gestión” (Ministerio de Educación, 2010), dichos propósitos fueron acorde con lo evidenciado pues los documentos conpes 2011 establecen en su formulación contratación de personal docente y mejoramiento de plantas educativas como mecanismo para cumplir con los objetivos propuestos para el país.

En el año 2012 se evidencia un decrecimiento importante en la formulación de política pública atinente a la característica de globalización, sin embargo salud y educación siguen siendo la prioridad para el gobierno en la época, sin embargo es de anotar que en el tema de salud fue especialmente atento pues una de las metas de su plan de gobierno fue aumentar el número de personas al sistema general de salud y unificar los beneficios tanto para el régimen contributivo como para el subsidiado.

El año 2013 reporta un crecimiento significativo en los tres sectores, salud, educación y bienestar social, provenientes del sistema general de participaciones que aunado con la característica de globalización le permite al país ejecutar los recursos por esta vía.

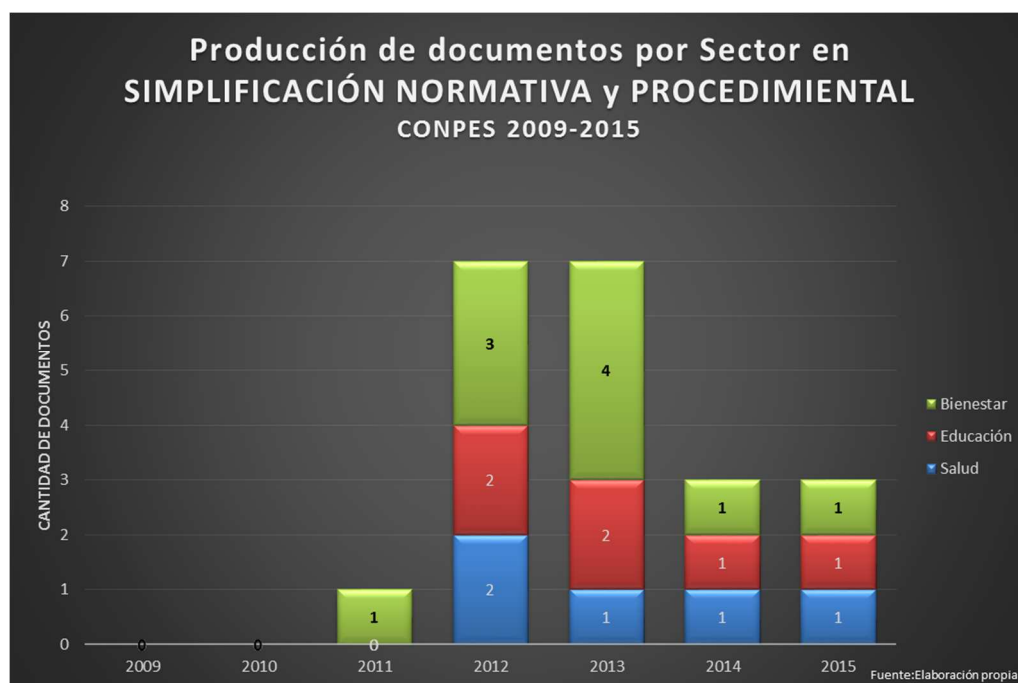
Finalmente el año 2015 donde la formulación de política social en los documentos conpes fue diversa tal cual lo representa la tabla, pues en lo atinente a los recursos del sistema

general de participaciones y a su ejecución las políticas fueron variadas entre primera infancia, salud, educación y saneamiento básico, lo que se demuestra en el gráfico.

3.8.2.2 *Simplificación normativa y procedimental*

A continuación se expondrá un gráfico que dará cuenta de la cantidad de documentos conpes producidos por año en el sector de salud, educación y bienestar social, dentro de la característica de simplificación normativa y procedimental.

Figura 10. Comportamiento Producción Documentos Conpes en Simplificación normativa y procedimental por sector Conpes 2009 - 2015



Esta característica de globalización está enmarcada dentro de los conceptos de eficiencia y eficacia, de una política pública social más ágil y que contribuya a consolidar los postulados de la gobernanza, observando así un estado moderno y altamente eficiente y eficaz.

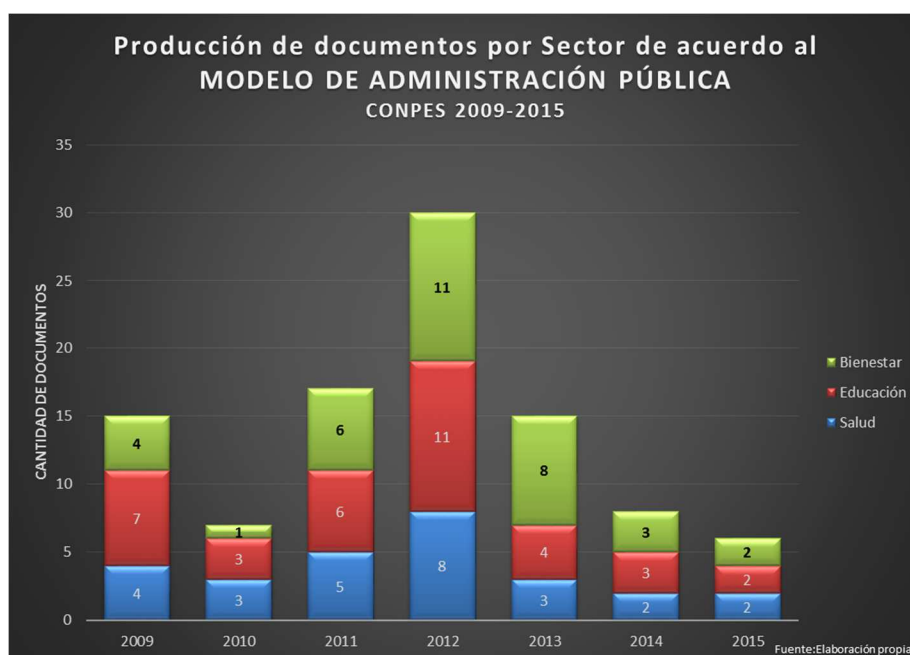
Se observa en la gráfica que en los años 2009 y 2010 no se encontraron documentos conpes que tuvieran estas características que conllevan a una política pública globalizada, sin

embargo hacia el año 2011 tímidamente se empieza a evidenciar la aparición de dichas características en el escenario nacional, siendo claro que hacia el año 2012, año de mayor auge y crecimiento económico para el país repunta en un alza en la cantidad y variedad por sector de los documentos conpes sociales y lo más importante enmarcados en la simplificación normativa y procedimental que se caracteriza por concretar una política más eficiente y eficaz, esto hasta el año 2013 cuando empieza el decrecimiento económico hasta llegar al 2015 donde la política social toma un rumbo diferente frente al tema de la paz y el servicio de los desplazados y víctimas de la guerra.

3.8.2.3 Cambio de modelo de administración pública

A continuación se expondrá un gráfico que dará cuenta de la cantidad de documentos conpes producidos por año en el sector de salud, educación y bienestar social, dentro de la característica de cambio de modelo de administración pública.

Figura 11. Comportamiento Producción Documentos Conpes por sector Conpes 2009 - 2015



El año 2009 representa parte de la revolución educativa planteada por Álvaro Uribe, y esto es evidente en la cantidad de documentos conpes formulados en ese sentido, de esta manera se expresaba “La educación es la medida más eficaz para mejorar la distribución ingreso. Con educación de calidad se evita la condena de ser pobre por herencia y se abren canales de movilidad social. A mayor y mejor educación disminuyen las diferencias salariales, aumenta la productividad y mejorar los ingresos de las personas” (Ministerio de Educación, 2007), pero dicha política no iba orientada únicamente en este sentido sino en el respeto a los docentes a su vida y a su obra, teniendo en cuenta la violencia que azotaba al país en esos días.

En el año 2012 Los sectores se desarrollaron de manera uniforme, atendiendo especialmente a la crisis que empezaba a enfrentar el sistema de salud no solo en cuanto a coberturas sino en cuanto a escándalos de corrupción dentro de las instituciones de salud poniendo en tela de juicio la calidad de los servicios y el rigor científico con el que eran tratados los pacientes y denunciando constantes abusos.

En el sector de bienestar social es comprensible los avances realizados en la época dado el excelente momento económico por el que atravesaba el país que permitía la formulación de diferentes políticas frente a violencia de género, niñez, atención a la adolescencia entre otras.

Finalmente el año 2015 que presenta un decrecimiento importante en todos los sectores y en la aplicación de la característica de globalización de cambio en el modelo de administración pública, que encuentra explicación en la crisis de gobernabilidad por la que se encuentra atravesando el país.

Conclusiones

1. ¿El diseño de las políticas públicas colombianas planteado en los documentos conpes sociales 2009 – 2015, reflejan un proceso de globalización y de adopción de los postulados de gobernanza que favorecen la materialización de los principios de eficiencia y eficacia?

Colombia ha realizado un esfuerzo importante para incluir postulados de gobernanza y entrar en un proceso de globalización que ha incluido un sinnúmero de países a lo largo y ancho del mundo y es importante resaltar que este esfuerzo es notable por lo menos en la formulación de las políticas públicas colombianas, en el caso analizado a nivel social.

Estas políticas públicas adoptadas desde los postulados de la gobernanza, conllevan a un estado modernizado y a una humanización de la función pública que pone al ciudadano en una posición preferencial frente al estado, con el fin de buscar una satisfacción plena de sus necesidades.

En el diseño y formulación de las políticas públicas colombianas, planteadas en los documentos conpes sociales 2009 al 2015, se observan primero una gran influencia de los elementos de globalización dentro de las mismas y segundo que fueron creadas desde la perspectiva de un estado moderno y acorde con los principios de gobernanza, buscando en su ejecución la eficiencia y eficacia ya sea de la prestación de los servicios o de las necesidades ciudadanas.

La formulación de las políticas públicas sociales analizadas en los documentos conpes 2009 al 2015, muestran la inclusión de los principios de eficiencia y eficacia acorde con los postulados de gobernanza, las políticas son concebidas con el fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos en el menor tiempo y maximizando los recursos económicos para ello.

Sin embargo y a pesar que la política pública social colombiana estudiada en los documentos conpes 2009 al 2015, en su fase inicial de formulación incluye como objetivo de la política pública en sí los principios de eficiencia y eficacia, en su fase de ejecución no cumple con objetivo propuesto en la formulación de la misma, pues el Estado ha excedido su capacidad de bienestar y aunque lo gobernantes cumplen en determinada medida con sus programas de gobierno no existe evidencia que este se dé eficaz y eficientemente pues faltan recursos y población para beneficiar.

2. ¿Cómo se han aplicado los principios de eficiencia y eficacia en las políticas públicas colombianas plasmadas en los documentos conpes sociales del 2009 al 2015?

En primera medida se observa que la forma más evidente de aplicación de los principios de eficiencia y eficacia en los documentos conpes 2009 al 2015, es la simplificación normativa y procedimental como característica de la globalización aplicada a la política pública social colombiana, y como elemento característico de la gobernanza y modernización del Estado.

Esto quiere decir que el Estado Colombiano se ha realizado un importante esfuerzo por sintetizar los procedimientos y el acceso a los servicios estatales, ya sea: salud, educación, bienestar social e incluso la justicia, con el fin de hacer más ágil el aparato estatal.

Otra forma de aplicación de los principios de eficiencia y eficacia dentro de las políticas públicas colombianas plasmadas en los documentos conpes sociales 2009 al 2015 es el cambio de administración pública, que tan bien es una característica del proceso globalizador y una indudable muestra de la modernización del aparato estatal, dentro de la cual se incluyen la incorporación de la sociedad civil para mejorar los servicios, la orientación de las necesidades de los ciudadanos y la realización, formulación y ejecución de políticas públicas en favor de la ciudadanía.

En conclusión los principios de eficiencia y eficacia en las políticas públicas colombianas analizadas desde los documentos conpes sociales 2009 – 2015, tienen una reiterada inclusión dentro de las mismas, de manera que estos se convierten en el objetivo de cada política pública formulada, esta ha sido la forma en que se han aplicado, sin embargo no sucede lo mismo al momento de su ejecución pues dichas políticas no se materializan e acuerdo al objetivo de eficacia y eficiencia solo quedan en una mención formal o ideológica de los mismos.

3. ¿La inclusión desde una perspectiva formal de elementos de globalización y gobernanza ha contribuido a una política pública social más eficiente y eficaz?

Desde una perspectiva puramente formal si, al incluir elementos de globalización y gobernanza y unirlos en la formulación de la política pública social colombiana, el resultado es más eficiencia y eficacia, pues tanto la globalización como la gobernanza cuenta con elementos que permiten alcanzar una política más ágil, eficaz y eficiente, ejemplo de ello es la modernización del estado, el cambio en el modelo de administración, la contractualización, la simplificación normativa y procedimental.

Sin embargo como lo mencione con anterioridad a pesar de las excelentes herramientas que puedan ser para nuestra política la globalización y el cambio en el modelo de administración y a pesar que se estén aplicando, solamente se quedan en la etapa de formulación ya que en la etapa de ejecución no se concreta la eficiencia y eficacia requerida por la sociedad colombiana y el Estado en el cumplimiento de sus funciones.

4. ¿Cómo se ha delimitado los principios de eficiencia y eficacia en la jurisprudencia colombiana?

Las Altas Cortes se han pronunciado ampliamente sobre la eficiencia y eficacia, adoptándolos como principios rectores de la función pública desde tres aspectos: el económico referente a la optimización de los recursos, el funcionario que presta el servicio público, la prestación del servicio en sí y la ejecución de los recursos.

Además de establecer que el gasto público es la máxima expresión de la eficiencia administrativa y lograr la eficacia en la ejecución de las políticas públicas.

Es decir que tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia han delimitado el concepto de eficiencia y eficacia desde la función pública, como principios rectores de la misma, sin embargo no ha sido ajeno a ellas la modernización del estado colombiano, que ha adoptado mecanismos para hacer más eficiente y eficaz la labor del estado; Con respecto a ello se han pronunciado en aspectos como la carrera administrativa, el concurso judicial, la educación, el derecho a la salud, la función legislativa, gasto público y contratación estatal.

5. La política pública social analizada en los documentos Conpes 2009 - 2015 colombiana se encuentra altamente permeabilizada por el fenómeno globalizador y de gobernanza, en el análisis del recuadro de clasificación de elementos globalizadores encontramos resultados en el área de contractualización que de 60 documentos 23 cuentan con esta característica, en el área de simplificación normativa y procedimental donde desarrollamos los principios de eficiencia y eficacia encontramos 13 documentos y en el área de cambio del modelo de administración pública encontramos la mayor influencia de elementos globalizadores en la formulación de nuestras políticas públicas contando con 55 documentos conpes.

Con ello se puede concluir que a nivel de formulación de las políticas públicas sociales colombianas, nuestro país es consciente de la modernización que ha sufrido el Estado y del cambio que a raíz de la implementación del modelo de gobernanza ha sufrido, como también es consiente del alto grado de aplicación de los elementos de derecho globalizado, que ha repercutido en un cambio radical en la

formulación de las políticas públicas que priorizan al ciudadano y sus necesidades sobre el aparato estatal, pero dicho cambio no ha sido suficiente para alcanzar la eficiencia y eficacia en la ejecución de las mismas.

En conclusión el desarrollo de los principios de eficacia y eficiencia por parte del Estado colombiano no ha sido uniforme y su desarrollo ha sido meramente porque en la práctica dada la realidad colombiana han sido difícil materializarse.

Referencias

Libros

- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187–213.
- Alli, J. C. (2004). *Derecho adminsitrativo y globalización*. Madrid: Civitas.
- Barea, J. (2009). La Eficiencia de la Administración Pública. *Gestión Joven*, (3), 1–3.
- Bassols, M., & Mendoza, C. (2011). *Gobernanza: teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Anthropos.
- Bocanegra, H. (2006). Globalización y política pública educativa en Colombia. *Revista Diálogos de Saberes*, (24), 33–50.
- Cejudo, G. M. (2013). La nueva gestión pública: una introducción al concepto y a la práctica. In G. M. Cejudo (Ed.), *Nueva gestión pública* (pp. 17–47). México: Siglo XXI.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-. (2013). Una nueva gestión pública para América Latina. In G. M. Cejudo (Ed.), *Nueva gestión pública* (pp. 159–186). México: Siglo XXI.
- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. In *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11–36). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público. In C. Losada (Ed.), *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 15–46). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto Y Gasto Público*, (47), 37–64.
- González, M. C. (2005). Concepto y evolución de gestión pública: la nueva gestión pública. In M. C. González (Ed.), *La acción y los retos del sector público: una aproximación* (pp. 1–25). Madrid: Delta Publicaciones Universitarias.
- Joaquín, E., & Losada, C. (1999). Aportes de las ciencias de gestión (management) a la reforma del Estado. In C. Losada (Ed.), *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 1–7). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Modoux, A. (2012). La buena gobernanza por, para y en los medios. In A. Roveda & C. Rico (Eds.), *Comunicación y medios en las Américas: entre la gobernanza y la gobernabilidad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ponce, M. (2010). Comunicación estratégica de gobierno: gobernabilidad democrática y

representatividad política. In A. Roveda & C. Rico (Eds.), *Comunicación y medios en las Américas: entre la gobernanza y la gobernabilidad* (pp. 45–56). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Prats, J. O. (2004). Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. In F. Sáinz (Ed.), *Estudios para la reforma de la administración pública* (pp. 27–102). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Restrepo, M. A., Escobar, L. M., Rincón, J. G., & Rodríguez, J. E. (2010). *Globalización del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Silva, J. (1993). *Descentralización y modernización del estado: la búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública competitiva*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

Subirats, J. (2008). Gobernanza y educación. In E. Bosch (Ed.), *Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras* (pp. 239–252). Madrid: Santillana.

Velasco, J., & Campins, J. A. (2005). *Introducción a la gestión de la calidad: generalidades y control estadístico. Teoría y práctica*. Madrid: Pirámide.

Yacuzzi, E. (2003). *¿Tiene relevancia la gestión de calidad total? Reflexiones a la luz de las ideas de sus fundadores*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.

Revistas

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista Del CLAD: Reforma Y Democracia*, (39), 5–32.

Camarasa, J. J. (2004). La Calidad en la Administración Pública. *Educación En El 2000*, (9), 9–20.

Camou, A. (2001). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Carro, R., & González, D. (2012). *Administración de la calidad total*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Carvajal, J. (2009). La globalización, el Derecho Internacional y el sistema interamericano de Derechos Humanos. *Revista IUSTA*, 2(31), 77–88.

Cubillos, M. C., & Roza, D. (2009). El concepto de calidad: historia, evolución e importancia para la competitividad. *Revista de La Universidad de La Salle*, (48), 80–99. Recuperado de <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ls/article/view/1260>

Gómez, A. C. (2016). Globalización y Desarrollo Económico, Colombia como caso de Estudio. *EAFIT Journal of International Law*, 7(2), 33–67.

Gómez, M. I. (2008). Las políticas públicas en la sociedad globalizada. *Revista Ópera*, (8), 175–195.

- Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria*, 2(3), 1–8.
- Jiménez, W. G. (2012). Constitucionalismo, Estado y territorio en el contexto de la globalización. *Civilizar*, 12(23), 79–96.
- Jinesta, E. (2017). Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las administraciones públicas. *Estudios de Derecho Público*, (1), 1550–1568.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & García, M. (2015). *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*. New York: Inter-American Development Bank.
- Launay-Gama, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*, (185), 92–105.
- Machado, R. (2006). *¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marcilla, G. (2005). Desregulación, Estado Social y Proceso de Globalización. *DOXA, Cuadernos de Filosofía Del Derecho*, (28), 239–263.
- Marcilla, G. (2009). Notas sobre la globalización y cultura democrática. *Quid Iuris*, 1(11), 123–143.
- Martín, J. I. (2005). Administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. *Auditoría Pública*, (36), 47–60.
- Mokate, K. (1999). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moyado, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27(120), 205–223.
- Prats, E. J. (2008). La eficacia en la Actuación de la Administración Pública como Garantía de los Derechos de los Ciudadanos. *Revista de Administración Pública*, (3), 11–24.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones Y Desarrollo*, (14–15), 239–269.
- Roa, H. (2003). Liderazgo, gobernabilidad y paz: el caso colombiano. *Vniversitas*, 52(105), 45–88.
- Sierra, G. J. (2011). La justicia constitucional en la era de la gobernanza: un análisis de perspectiva comparada desde la periferia del derecho. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho Y Política*, (13), 67–95.

Vaquer, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, (186), 91–135.

Paginas Web

Arias, D. (2010). Álvaro Uribe y la educación. Recuperado de <https://goo.gl/Dc>

Artunduaga, E. (2016). Gobierno de Santos, el más corrupto en 20 años. Recuperado de <https://goo.gl/josAh1>

Bolívar, I. J. (2008). Actores y formas de gobernanza en Colombia. Recuperado de <https://goo.gl/AxVJis>

Brugué, Q., & Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Caracol Radio. (2013). El derecho a la salud es el más vulnerado en el país: Fenalper. Recuperado de <https://goo.gl/RSuido>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2012a). *Avances y retos de la política social en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://goo.gl/FSPChC>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2015b). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”: Resumen Ejecutivo. Recuperado de <https://goo.gl/nKhBAB>

Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico. (n.d.). ¿Qué es gobernanza? ¿Y buen gobierno? Recuperado de <https://goo.gl/B7XVuF>

Dinero. (2013, January 29). Colombia, el cuarto país más globalizado de América Latina. *Dinero*. Recuperado de <https://goo.gl/FbrbhH>

El Tiempo. (2010, December 15). Los 8 años de Álvaro Uribe en la presidencia de Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de <https://goo.gl/qAGB7G>

El Tiempo. (2011, December 11). Juan Manuel Santos y sus logros, el protagonista del 2011. *El Tiempo*. Recuperado de <https://goo.gl/45Cqpf>

González, E. (2009). La reforma a la administración pública 2002-2009. *Política Colombiana*, (2), 31–33.

González, F. (2006). El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. Recuperado de <https://goo.gl/FClwky>

Khan, M. (2003). Teaching Globalization. Recuperado de <https://goo.gl/jFp5GW>

Launay-Gama, C. (2006). El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. Recuperado de <https://goo.gl/bGR8L9>

- Mera, A. (2015, August 9). ¿Cómo le fue a Santos en el primer año de su segundo mandato? *El País*. Recuperado de <https://goo.gl/oQ3pWT>
- Muñoz, O. A. (2013). Los dilemas de la gobernabilidad de Juan Manuel Santos. Recuperado de <https://goo.gl/onrNnz>
- Quiroga, D. F. (2007). Actores armados y administración pública: el caso de los poderes locales en la ciudad de Cúcuta, nororiente de Colombia. Recuperado de <https://goo.gl/yA96qf>
- Semana. (2015, December 19). Un año agri dulce para Santos. *Semana*. Recuperado de <https://goo.gl/5ztWu2>
- Uribe Vélez, Á. (2014). Estado comunitario. Recuperado de <https://goo.gl/m2uJKq>

Otros

- Colombia. Congreso de la República. (2003). *Exposición de motivos del Proyecto de Ley 872 de 2003*. Bogotá: Congreso de la República.
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Colombia. Presidencia de la República. (2008). *Decreto 028 de 2008: por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones*. Bogotá: Diario Oficial.
- Colombia. Presidencia de la República. (2011). *Informe al Congreso: Juan Manuel Santos*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Cuervo, J. I. (2009). El Estado de la Reforma del Estado. *Política Colombiana*, (2), 66–79.
- Doimeadiós, Y., & Rodríguez, E. (2015). Un análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba. *Economía Y Desarrollo*, 155(2), 44–59.
- Held, D., & McGrew, A. (2002). Globalización: tendencias y opciones. *Cuadernos de Derecho Judicial*, (5), 153–188
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*. New York: Naciones Unidas.
- Parejo, L. (1995). *Eficacia y administración: tres estudios*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pineda, S. (2008). Gobernanza, territorio y bienes públicos regionales: una visión desde la región andina. In *Seminario Internacional “Paz, Conflicto y Desarrollo.”* Cúcuta.
- Piedrahita, E. (2009). Reforma Administrativa: proceso y necesidad permanente. *Política*

Colombiana, (2), 6–27.

Sagasti, F., Patrón, P., Hernández, M., & Lynch, N. (1999). *Democracia y buen gobierno: hacia la gobernabilidad democrática en el Perú*. Lima: APOYO.

Sartorius, N. (2010). *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*. Madrid: Fundación Alternativas.

Documentos Conpes

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2012b). *Documento Conpes Social 147: lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2012c). *Documento Conpes Social 155: Política Farmacéutica Nacional*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Documento Conpes número 167: Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Documento Conpes 174: adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en el departamento del Chocó en aplicación del decreto Ley 028 de 2008*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2015a). *Documento Conpes Social 181: Sistema General de Participaciones: distribución de los recursos del SGP para la atención a la primera infancia. Vigencia 2015*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Jurisprudencia

Colombia. Consejo de Estado. (2001). *Sentencia 11001-03-24-000-1999-5913-01(5913) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 12 de julio*. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza. Bogotá: Consejo de Estado.

Colombia. Consejo de Estado. (2003). *Sentencia 25000-23-24-000-2000-0261-01(6031) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 6 de febrero*. M. P. Camilo Arciniegas Andrade. Bogotá: Consejo de Estado.

Colombia. Consejo de Estado. (2004). *Sentencia 73001-23-31-000-1996-04165-01(14651) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Tercera, de 21 de abril*. M. P. Ramiro Saavedra. Bogotá: Consejo de Estado.

Colombia. Consejo de Estado. (2005). *Sentencia 11001-03-24-000-2003-00333-01 - Sala*

- Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 25 de agosto. M. P. Camilo Arciniegas Andrade. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2007a). *Sentencia 25000-23-24-000-1996-07275-02 - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 14 de junio. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2007b). *Sentencia 25000-23-25-000-2000-00008-01(2585-04) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Segunda, Subsección B, de 3 de mayo. M. P. Jesús María Lemos. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2009). *Sentencia 11001-03-24-000-2004-00123-01 - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 30 de abril. M. P. Rafael Ostau. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2010a). *Sentencia 11001-03-24-000-2004-00189-01 - Sala Plena, Sección Primera, de 6 de mayo. M. P. Marco Antonio Velilla Moreno,. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2010b). *Sentencia 11001-03-24-000-2005-00302-00 - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 6 de mayo. M. P. Rafael Ostau. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2010c). *Sentencia 13001-23-31-000-2009-00567-01 - Sala Plena, Sección Primera, de 17 de junio. M. P. Rafael Ostau. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). *Sentencia 05001-23-31-000-2003-00481-01(1189-10) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Segunda, Subsección B, de 3 de febrero. M. P. Víctor Hernando Alvarado. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2013a). *Sentencia 05001-23-31-000-2000-01633-01(1916-12) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Segunda, de 20 de marzo. M. P. Víctor Hernando Alvarado. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2013b). *Sentencia 25000-23-24-000-2012-00145-01(AP) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 6 de noviembre. M. P. María Elizabeth García. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2014). *Sentencia 25000-23-42-000-2014-02934-01(AC) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Segunda, Subsección A, de 23 de octubre. M. P. Gustavo Eduardo Gómez. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2015a). *Sentencia 11001-03-06-000-2014-00222A-00(C) - Sala de Consulta y Servicio Civil, de 22 de abril. M. P. William Zambrano Cetina. Bogotá: Consejo de Estado.*
- Colombia. Consejo de Estado. (2015b). *Sentencia 25000-23-26-000-1997-13723-01(29942) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Tercera, Subsección B, de 30 de*

julio. M. P. Stella Conto Díaz. Bogotá: Consejo de Estado.

Colombia. Consejo de Estado. (2016). *Sentencia 54001-23-31-000-2009-00166-01(0851-15) - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Segunda, de 25 de enero. M. P. Sandra Lisset Ibarra. Bogotá: Consejo de Estado.*

Colombia. Corte Constitucional. (1993). *Sentencia C-542 de 1993. M. P. Jorge Arango Mejía. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1994a). *Sentencia T-056 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1994b). *Sentencia T-181 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1995a). *Sentencia C-317 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1995b). *Sentencia T-115 de 1995. M. P. José Gregorio Hernández. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1995c). *Sentencia T-190 de 1995. M. P. José Gregorio Hernández. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1996). *Sentencia C-597 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1997). *Sentencia T-205 de 1997. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1998a). *Sentencia C-273 de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1998b). *Sentencia T-068 de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1999a). *Sentencia SU-086 de 1999: Acciones de tutela incoadas por Jeanneth Naranjo Martínez y Otros. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (1999b). *Sentencia T-321 de 1999. M. P. José Gregorio Hernández. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (2001a). *Sentencia C-540 de 2001. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá: Corte Constitucional.*

Colombia. Corte Constitucional. (2001b). *Sentencia C-893 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas. Bogotá: Corte Constitucional.*

- Colombia. Corte Constitucional. (2003). *Sentencia T-378 de 2003*. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2004). *Sentencia C-886 de 2004*. M. P. Manuel José Cepeda. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2005). *Sentencia T-030 de 2005*. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C-532 de 2006*. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2007). *Sentencia C-927 de 2007*. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2008). *Sentencia C-230 de 2008*. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2009a). *Sentencia C-227 de 2009*. M. P. Luis Ernesto Vargas. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2009b). *Sentencia T-733 de 2009*. M. P. Humberto Antonio Sierra. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2009c). *Sentencia T-747 de 2009*. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2010). *Sentencia T-738 de 2010*. M. P. Mauricio González Cuervo. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2011a). *Sentencia C-337 de 2011*. M. P. José Ignacio Pretelt. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2011b). *Sentencia T-169 de 2011*. M. P. María Victoria Calle. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2012a). *Sentencia C-643 de 2012*. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2012b). *Sentencia T-257 de 2012*. M. P. Jorge Ignacio Pretelt. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C-751 de 2013*. M. P. Luis Guillermo Guerrero. Bogotá: Corte Constitucional.