



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública
**Análisis del Sector de Relaciones
Exteriores en Colombia desde la
perspectiva de la estructura organizacional**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Joseph Mauricio Zevoolumi Rodríguez
Tipo de trabajo:	Estudio de caso
Director/a:	Alberto Moreno de Tejada Clemente de Diego
Fecha:	20 de julio de 2021

Resumen

La priorización del bienestar social por parte de los Estados ha generado nuevos desafíos en las Administraciones Públicas para lograr satisfacer con calidad las demandas de la sociedad, por tanto, un objetivo primordial del sector público es cumplir con los fundamentos de eficacia y eficiencia en todas sus actuaciones.

Específicamente, las instituciones públicas han presentado cambios en el ámbito de la estructura organizacional, con la cual determinan la forma en la que dan acceso a la ciudadanía a sus servicios y también como articulan su función internamente.

Bajo esta perspectiva, se analizará el Sector de las Relaciones Exteriores en Colombia y su estructura organizacional, con el propósito de identificar oportunidades de mejora considerando las teorías de modernización, organizaciones y estructuras de la Administración Pública y un comparativo con la experiencia de la Cancillería brasilera, que permita dar un sustento objetivo a las valoraciones y recomendaciones aplicadas al caso colombiano.

Palabras clave: Estructura organizacional; modernización de la administración pública; sector de relaciones exteriores; eficiencia en la gestión pública.

Abstract

The prioritization of social welfare by the States has generated new challenges in the Public Administrations to meet the demands of society with quality, therefore, a primary objective of the public sector is to comply with the foundations of effectiveness and efficiency in all its performances.

Specifically, public institutions have presented changes in the scope of the organizational structure, with which they determine the way in which they give citizens access to their services and also how they articulate their function internally.

Under this perspective, the Foreign Relations Sector in Colombia and its organizational structure will be analyzed, in order to identify opportunities for improvement considering the theories of modernization, organizations and structures of the Public Administration and a comparison with the experience of the Brazilian Foreign Ministry, that allows to give objective support to the evaluations and recommendations applied to the Colombian case.

Keywords: Organizational structure; modernization of public administration; foreign relations sector; efficiency in public management.

Índice de contenidos

1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Justificación del tema elegido.....	8
1.2. Problema y finalidad del trabajo.....	8
1.3. Objetivos	9
1.4. Metodología de investigación.....	9
2. MARCO CONCEPTUAL, TEÓRICO Y DESARROLLO	10
2.1. Conceptualización de la estructura organizacional y su implicación en las Administraciones Públicas	11
2.2. Progresión de la modernización de las Administraciones Públicas.....	13
2.3. Evolución y modelos de las estructuras organizacionales.....	16
2.4. Exploración y análisis de la estructura organizacional del Sector de Relaciones Exteriores en Colombia.....	25
2.4.1. Ecosistema de Relaciones Exteriores en Colombia	26
2.4.1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia	27
2.4.1.2. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.....	32
2.4.1.3. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales	37
2.4.2. <i>Benchmarking</i> del caso brasilero en función de su estructura organizacional como referente regional en relaciones internacionales.....	42
2.4.3. <i>Oportunidades de mejora de la estructura organizacional del Sector de Relaciones Exteriores en Colombia</i>	47
3. CONCLUSIONES	53
Referencias bibliográficas.....	56
Listado de abreviaturas	63

Índice de figuras

Ilustración 1 - Cronología de las teorías de la modernización de la administración.	16
Ilustración 2 - Progresión de las teorías de modernización, organización y estructuras.....	19
Ilustración 3 - Ejemplo estructura organizacional lineal.	21
Ilustración 4 - Ejemplo estructura organizacional burocrática.	22
Ilustración 5- Ejemplo de estructura organizacional divisional.	22
Ilustración 6 - Ejemplo de estructura organizacional matricial.....	23
Ilustración 7 - Ejemplo estructura organizacional de equipos.....	23
Ilustración 8 - Ejemplo de estructura organizacional virtual.	24
Ilustración 9 - Organigrama Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.	31
Ilustración 10 - Embajadas y consulados de Colombia en el Exterior.....	32
Ilustración 11 - Organigrama APC-Colombia.....	36
Ilustración 12 - Organigrama Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.....	46

Índice de tablas

Tabla 1 - Síntesis de características por modelo de estructura	25
Tabla 2 - Coincidencias en funciones internacionales entre entidades colombianas.....	40
Tabla 3 - FODA Sector Relaciones Exteriores en Colombia	48
Tabla 4 - Oportunidades de mejora derivadas del cruce de variables de la matriz FODA.....	50

1. INTRODUCCIÓN

El auge del bienestar social como premisa fundamental de los Estados frente a sus nacionales ha traído consigo la generación de nuevos retos a las Administraciones Públicas para demostrar un alto nivel de gestión y satisfacción de necesidades de la población, con la cual se justifique la existencia de instituciones y entidades públicas, que se sustentan directamente de los recursos que aporta cada ciudadano a través de su tributación.

Desde esta perspectiva un objetivo primordial dentro de las Administraciones Públicas actualmente es cumplir con los principios de eficacia y eficiencia en todas sus actuaciones de cara a la ciudadanía, lo cual ha implicado el mejoramiento de los procesos inherentes a la generación de bienes y servicios que son dados a la sociedad. Para lograr este propósito esencial la mayoría de Estados y, en general las Administraciones Públicas se han modernizado progresivamente para adoptar nuevas metodologías de funcionamiento con un carácter más dinámico, flexible y cercano al individuo.

Particularmente, grandes cambios se han presentado en el plano de la estructura organizacional de las instituciones públicas, puesto que de estos esquemas derivan fundamentalmente los procesos y procedimientos que determinan la forma en la que dan acceso a la ciudadanía a sus servicios y también como articulan su función internamente en la organización.

Bajo esta perspectiva, el presente Trabajo Final de Máster aborda el Sector de las Relaciones Exteriores en Colombia y analiza los cambios implementados en su estructura organizacional a través del tiempo, identificando los elementos positivos y negativos que se han generado, para aportar una delimitación de propuestas de mejora sustentadas en la revisión teórico-conceptual de diferentes corrientes y modelos de organización.

Así mismo, el recorrido histórico a través de las teorías de modernización, organizaciones y estructuras de las Administraciones Públicas funcionan como soporte clave para guiar el desarrollo de la investigación, aunado al análisis comparado con la experiencia brasilera, como ejemplo regional en materia diplomática y de relacionamiento internacional, con lo cual se definen los criterios de objetividad y referencia de las valoraciones aplicadas al caso colombiano.

1.1. Justificación del tema elegido

En Colombia la estructura organizacional de la Administración Pública del orden nacional varía continuamente, según el enfoque y perspectivas de cada mandatario durante su periodo de gobierno. La creación, modificación o eliminación de ministerios, agencias, departamentos u otras entidades es un factor común en cada inicio de ciclo presidencial, denotando un alto grado de politización en las decisiones del ejecutivo.

En este orden de ideas, la aplicación arbitraria de estos cambios genera altos costos económicos, duplicidad de procesos, discontinuidad de políticas públicas, confusión en la ciudadanía, entre otros resultados negativos en la gestión pública que debe estar enfocada al beneficio de la sociedad.

Numerosos ejemplos se pueden evidenciar en este campo, empero, el que será estudio de caso de este documento corresponde a la Administración Pública de las Relaciones Exteriores de Colombia en la cual existe diversidad de actores, que no se encuentran acoplados bajo una lógica funcional y técnica que permita aportar valor agregado a su gestión.

Si bien, existe un Ministerio de Relaciones Exteriores que titula como cabeza de sector dentro del ordenamiento jurídico nacional, por disposición de diferentes gobiernos se han concebido entidades en niveles paralelos, adscritas a la Presidencia de la República que suelen competir en funciones y servicios del relacionamiento internacional del Estado, al tiempo que carecen de los mismos estándares para la profesionalización del personal destinado a las actividades misionales.

Este es el caso de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), las cuales interactúan con numerosos sectores que poseen sus propias áreas de relacionamiento internacional configurando agendas paralelas que a lo largo del tiempo carecen de unidad con el nivel central y debilitan el impacto de la acción exterior como un todo.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

¿Cuáles son los principales desafíos y debilidades de la estructura organizacional de la Administración Pública del Sector de Relaciones Exteriores en Colombia?

Este Trabajo Final de Máster propenderá por aportar alternativas de transformación y mejora continua para la estructura organizacional del Sector de Relaciones Exteriores en Colombia, partiendo de nuevas tendencias de gestión pública y buscando optimizar el trabajo institucional del ámbito internacional colombiano, de tal forma que sea posible reducir la politización de las instituciones involucradas en el campo de los asuntos exteriores, así como, armonizar sus funciones permitiendo crear sinergias que faciliten tener mayor impacto en la arena internacional.

1.3. Objetivos

General:

Aportar propuestas de mejora a la estructura organizacional del Sector de Relaciones Exteriores en Colombia, que permitan superar las deficiencias existentes y potenciar sus fortalezas en beneficio del servicio público internacional.

Específicos:

1. Identificar los conceptos inherentes a la estructura organizacional de una Administración Pública.
2. Analizar la estructura organizacional existente en el Sector de Relaciones Exteriores en Colombia y las principales fortalezas y debilidades que inciden sobre su eficacia.
3. Explorar el modelo internacional de estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil para observar variables potencialmente aplicables al caso colombiano.

1.4. Metodología de investigación

La investigación de este Trabajo Final de Máster se fundamentará en un modelo descripción y exploración. El proceso descriptivo implicará vislumbrar hechos y características específicas del objeto de estudio, permitiendo identificar los aspectos más relevantes y sobre la base de la exploración contrastar con experiencias internacionales similares para observar los elementos que puedan ser mejorados o renovados. Este esquema de trabajo podrá implicar el uso de tipos de estudios como análisis de caso, comparativo o evolución histórica.

A lo largo del documento se brindará la conceptualización aportada por la literatura académica frente a las estructuras organizacionales y la modernización de las

Administraciones Públicas permitiendo identificar los factores con mayor incidencia sobre la eficacia de las entidades para luego, examinar el estudio de caso centrado en el Sector de Relaciones Exteriores de Colombia y valorarlo a la luz de una matriz DOFA.

Posteriormente, contando con la descripción precisa de los atributos y falencias del sector analizado, será posible contrastarlo con experiencias exitosas de actores internacionales y avanzar en la formulación de oportunidades de mejora que constituyan una propuesta desde el campo académico para las autoridades diplomáticas colombianas.

2. MARCO CONCEPTUAL, TEÓRICO Y DESARROLLO

La comprensión de los componentes de la estructura organizacional y su relación directa con la estrategia de una organización, así como con su eficiencia resultan fundamentales para conocer el enfoque empleado para alcanzar los objetivos y desarrollar las funciones encomendadas a una institución pública. En este sentido, una revisión detallada de diversos modelos de estructura organizacional permitirá considerar las alternativas disponibles y las características que cada una aporta en función de las necesidades particulares que posee una entidad.

De igual forma, es necesario identificar la relación entre la estructura organizacional y la eficacia de la institución, observando la pertinencia de cada una de las ramas de la estructura existente y su incidencia sobre un servicio o producto específico que se brinda a los usuarios, haciendo énfasis en la pertinencia de esta gestión y su relación o no con las necesidades sociales.

Por otra parte, la evolución histórica de las estructuras organizacionales a la par de las etapas de modernización de las administraciones públicas, representa un bloque importante del análisis a la luz de los efectos que cada cambio ha traído consigo dentro de la esencia de una organización y el enfoque de su estructura organizacional, permitiendo observar la consistencia en cada transformación y analizar su pertinencia práctica o su correspondencia con los propósitos temporales de un gobierno.

Finalmente, sobre los conceptos, modelos y progresión histórica de la estructura organizacional se abordará el Sector de Relaciones Exteriores en Colombia caracterizándolo y contrastándolo con otras experiencias internacionales que posean atributos referenciados

positivamente en el nicho diplomático, para vislumbrar los elementos susceptibles de adopción o adaptación dentro del caso colombiano.

2.1. Conceptualización de la estructura organizacional y su implicación en las Administraciones Públicas

La estructura organizacional es un elemento fundamental en toda organización pública o privada, puesto que constituye el marco formal en el que se dividen, agrupan o coordinan las funciones a desarrollar para el logro de los objetivos con la calidad esperada. Así las cosas, es necesario comprender los conceptos involucrados en torno a la materia como son estructura, organización, desarrollo, cultura y desarrollo organizacional, para dimensionar las implicaciones dentro de la estrategia y operatividad de las entidades.

A continuación, se plantean algunos conceptos, a partir de los cuales será posible orientar el enfoque y comprensión de los análisis a lo largo del documento.

Estructura: En los términos de la Real Academia Española (s.f) comprende la «Disposición o modo de estar relacionadas las distintas partes de un conjunto», también es distinguida por FERRATER citado por RUIZ como el «conjunto de elementos solidarios entre sí, o cuyas partes son funciones unas de otras» (2004, p. 3).

Dicho esto, la estructura plantea las relaciones y modos de relacionarse de las partes que integran la organización, causando la sinergia para actuar colectivamente en función de un objetivo previamente establecido.

Organización: Entendida como «un todo compuesto sistemáticamente por recursos de diverso orden que tiene como fin el logro de algún propósito» (ESAP 2008, p. 14) o como lo establece MORALES «un sistema social con unos límites relativamente definidos, creado deliberadamente con carácter permanente para el logro de una finalidad, que combina recursos humanos y materiales, cuya esencia es la división del trabajo y la coordinación, y que implica unos procesos organizativos e interorganizativos y unos valores» (2000, p. 9).

Por otra parte, en palabras de GÓMEZ (s.f.) los sociólogos conciben la organización como una unidad social o grupo humano intencionalmente construido para perseguir ciertos objetivos, en el marco de tres características específicas, primero, la división del trabajo, la autoridad y el compromiso de transferir la información; segundo, la existencia de múltiples centros para

la toma de decisión y tercero, la posibilidad de sustitución de cualquier integrante de la organización sin afectar su funcionamiento.

Ahora bien, la organización representa entonces el conjunto de partes o bloques funcionales exclusivos de un colectivo que desde su naturaleza o vocación aportan a la realización de las actividades que materializan la misión.

Estructura Organizacional: Comprende la manera como «se ha dividido el trabajo y la forma como se relacionan las actividades que desarrolla. Igualmente, indica la jerarquía y tipo de autoridad de las diferentes dependencias que la conforman» (ESAP 2008, p. 117), lo cual se puede complementar con la premisa de que es la «forma que da una organización a la necesidad que tiene de poder coordinar su propia actividad en un contexto de variables contingentes» (SÁDABA y CASTILLO 2003).

A partir de este punto, es posible asimilar que la estructura organizacional define los modos de relacionarse de las partes de una colectividad para realizar acciones sistemáticas y planificadas que permitan cumplir los objetivos o desarrollar las funciones asumidas por una institución. No obstante, también emergen aspectos intangibles que influyen sobre esta estructura, los cuales se relacionan desde un plano comportamental del talento humano con la forma en que se cumplen las funciones y por ende como se cumplen los objetivos.

Cultura Organizacional: De acuerdo con SCHEIN (2004, p. 20) es un

modelo de supuestos básicos compartidos -inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo determinado, al ir aprendiendo a enfrentar sus problemas de adaptación externa e integración externa-, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser considerados válidos, y en consecuencia ser enseñados a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir los problemas.

Desarrollo Organizacional: Considera el «esfuerzo para mejorar las capacidades y habilidades en la solución de problemas organizacionales para enfrentarse a cambios en su ambiente externo e interno» (FERRER 2002, p. 13).

Cada uno de estos factores tiene un impacto en las características, comportamientos y desempeño de una organización, requiriendo sinergia y equilibrio para alcanzar el mejor resultado posible dentro de los objetivos institucionales. Por tanto, una estructura organizacional que no sea coherente con la cultura de la organización, sus funciones o medios impedirá la mayor eficiencia posible. De igual forma, la ausencia de un trabajo continuo para

evolucionar en los diversos campos de la entidad simultáneamente conducirá a la obsolescencia de esta.

En sintonía con lo anterior, la estructura organizacional agrupa múltiples elementos en su configuración que son delimitados en el marco de la estrategia de la organización, dando lugar a la distribución de actividades y jerarquizándolas para plantear la hoja de ruta a seguir, que, si bien debe concebirse como un instrumento estable en el tiempo, también tendrá que contar con la suficiente flexibilidad ante los cambios del entorno.

En síntesis, tras reflexionar sobre estos conceptos es posible señalar que para analizar la estructura organizacional de una institución se debe considerar como mínimo su tamaño, tiempo de operación, misión, funciones, distribución, personal, reglas de relacionamiento interno y evolución para entender en profundidad los aspectos positivos y los desafíos que afronta en un momento específico.

2.2. Progresión de la modernización de las Administraciones Públicas

La gestión pública a lo largo del tiempo se ha desarrollado de forma simultánea con las expresiones y configuraciones de la sociedad, atravesando etapas desde el sometimiento del ciudadano al poder incuestionable del Estado que implicó el desgaste de la credibilidad de las administraciones públicas, hasta la reivindicación del principio de servicio público ligado a la atención y satisfacción de necesidades colectivas canalizadas por medio del individuo.

En este marco, diferentes modelos se han aplicado en todo el mundo buscando la ecuación perfecta para brindar los bienes y servicios necesarios, con la calidad requerida, pero sin obstaculizar las dinámicas de relacionamiento social, particularmente las que se involucran el mercado. En este sentido, es interesante analizar diversas visiones que permiten observar posiciones y enfoques, cuya estructura y características explican el camino tomado por algunas administraciones públicas, para alcanzar un objetivo que normalmente ha apuntado a un Estado eficiente, eficaz, austero y transparente.

A partir de los planteamientos de GARCÍA (2007), quien alrededor de la síntesis de variadas teorías de modernización de las Administraciones Públicas expone el amplio abanico de posibilidades existentes para conducir las administraciones públicas y sus robustas estructuras, es posible identificar los elementos más significativos empleados por los gobiernos entre 1950 y 2010 para tener eficiencia en los recursos y optimizar su gestión.

El Nuevo Institucionalismo exhibe teorías sobre la base que las «instituciones públicas son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos» (GARCÍA 2007, p. 28), puesto que serán estas las que a partir de valores, normas, reglas y procedimientos configuren el entorno organizativo que define las acciones de los actores involucrados y su comportamiento.

Este enfoque teórico enmarcado en la década de los 50 reflexiona sobre la Elección Pública o *Public Choice* cuyo énfasis está dado en función de aplicar la economía en la ciencia política, de tal forma que propende por introducir mecanismos y herramientas al mercado sin distinguir si provienen del sector público o privado. Así mismo, identifica una oportunidad fundamental en el fomento de la competencia para brindar servicios públicos, persiguiendo siempre la mejor calidad posible y la eficiencia.

Adicionalmente, la *Public Choice* reconocía los beneficios de la privatización y tercerización de servicios en pro de optimizar recursos, pero también complementados con el valor del rigor necesario en los controles sobre la burocracia y la disponibilidad de información suficiente acerca de los servicios públicos ofertados.

Ahora bien, la Teoría de los Costes de Transacción contrasta con su predecesora en cuanto a la omisión de un factor operativo que puede configurar el desequilibrio de la funcionalidad de la Elección Pública, este elemento corresponde a los costos adicionales que puede generar la competencia a raíz de la intermediación en el mercado, como por ejemplo valor de los procesos contractuales, búsqueda y determinación de precios, comportamientos de los actores contractuales, entre otros, dando lugar a que la reestructuración organizativa tenga un enfoque que prioriza el costo de transacción más favorable para la administración.

Por su parte, la Teoría del Neo-taylorismo para los años 70 parte desde una perspectiva más intrépida planteando su base conceptual sobre la reinención de los organismos públicos, lo cual generará mejoras en la eficacia, eficiencia, adaptabilidad e innovación, siendo esto posible a través de la transformación del objetivo, incentivos, estructura de poder y cultura de la organización.

Algunos aspectos centrales que son necesarios para llevar a cabo esta reinención implican la separación de la política y la gestión, al igual que reducir las normas de actuación y motivar la

implementación de incentivos en términos de premio-sanción, frente al comportamiento y desenvolvimiento de los gestores públicos.

Por su parte, la Teoría de la Agencia visible entre 1980 y 2000 opera sobre el elemento contractual que posee dos componentes, el primero corresponde al «principal» que en palabras de GARCÍA (2007, p. 41) es el contratante de bienes o servicios y el «agente» que corresponde a quien cumplirá con la labor encomendada.

No obstante, esta teoría se complejiza al incorporar niveles a la estructura en los que es posible identificar al menos uno que está vinculado a la relación entre la administración y el ciudadano que opera a través del margen de ciudadanos – políticos – gestores, comprendiendo en sí mismo el planteamiento del contrato social abordado por Rousseau y por otra parte, un nivel asociado a la configuración interna de la administración que expone la coexistencia de diferentes autoridades de poder con cierto grado de subordinación y que se pueden expresar en términos de nacional – regional – local.

Esta teoría genera una apuesta decidida frente a la implementación de adecuados sistemas de control y la delimitación explícita de responsabilidades para cada uno de los actores involucrados. Finalmente, la Nueva Gestión Pública (NGP) emerge en los años 80 y se expande a nivel mundial penetrando en el Siglo XXI como una teoría vanguardista que ofrece al Estado asumir los desafíos de la sociedad en medio de una etapa postindustrial, en la que se garanticen los derechos sociales y el bienestar ciudadano desarrollado en las décadas precedentes.

Como factor característico en esta teoría «la unión entre la Nueva Economía Institucional y las últimas oleadas del Gerencialismo existentes en el sector público (MERKLE 1980; HUME 1981; POLLITT 1990, citados por HOOD, 1991, p. 5) y (...) la aplicación de técnicas gerenciales del sector privado, en reemplazo de aquellas propias de la administración pública», potenciando el enfoque en términos de eficiencia y eficacia del servicio público. (CÓRDOBA 2016, p, 8).

En los años más recientes y a raíz de los cambios de paradigma concretados en la NGP el Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto han sido incorporados activamente dentro de las agendas públicas para maximizar el relacionamiento de las administraciones con el ciudadano y amplificar la información, canales y asuntos en los que se da participación directa.

En suma, es posible sintetizar cuatro momentos en función de las teorías expuestas que desde la institucionalidad plantean alternativas para la gestión de las Administraciones Públicas oscilando entre fortalecer los procesos de control y transparencia sobre los gestores públicos hasta integrar activamente la colaboración y cooperación del sector público y privado, buscando maximizar beneficios en los servicios públicos a proveer. Lo anterior, es loable visualizarlo en la siguiente ilustración:



Ilustración 1 - Cronología de las teorías de la modernización de la administración.

Fuente: Elaboración propia

Desde una perspectiva valorativa y comparativa entre las teorías se pueden identificar bondades y obstáculos en cada una, por ejemplo, la Elección Pública aprovecha lo mejor de los dos mundos y agrupa esfuerzos para conducir al mejor servicio con un menor costo y buena calidad, sin embargo, los costos de transacción visualizan y pone en contexto elementos que pueden estar camuflados en los aspectos operativos de los contratos o colaboraciones que adelanten ambas esferas. Por su parte, el Neo-taylorismo atrae una visión progresista y renovadora, pero implica en sí mismo una transformación extensa y demandante en su implementación, al tiempo que, la teoría de agencias modera sus alternativas y apuesta por robustecer los sistemas de control de los responsables funcionales y la rendición de cuentas.

De igual forma, la NGP en sintonía con las exigencias de una sociedad cada vez más participativa e involucrada en los asuntos públicos, busca integrar al ciudadano como un actor clave de las decisiones de la Administración Pública y atribuirle un rol activo frente a las decisiones, valiéndose de medios tecnológicos incluyentes que fortalecen la democracia y contribuyen a la transparencia.

2.3. Evolución y modelos de las estructuras organizacionales

Las teorías de las organizaciones, particularmente las que se refieren a sus estructuras han tenido un efecto catalizador en la modernización de las Administraciones Públicas durante el Siglo XX, dando lugar a que autores como TAYLOR y FAYOL motiven el debate en torno al

modelo óptimo de organización para el trabajo, lo cual con el paso de tiempo ha implicado enfoques sociológicos más amplios que a través de los aportes de HERBERT SIMON y JAMES MARCH promovieron lo que se conoce como la Teoría de la Organización.

Múltiples han sido los postulados de diversos autores frente a la mejor forma de organizar una administración, por ello a partir de los hallazgos de RIVAS (2009) se podrá identificar algunos de estos desarrollos teóricos y su asociación cronológica con la modernización de las Administraciones Públicas.

FREDERICK WINSLOW TAYLOR fue un ingeniero estadounidense reconocido por sustanciales contribuciones en la administración científica, el enfoque aportado por este teórico aplicaba los métodos de la ciencia a los desafíos de la administración con el propósito de maximizar la eficiencia de las empresas. Para comienzos del Siglo XX TAYLOR desarrolló la Teoría Científica¹ con la cual estudió el trabajo a través de un método y fundamentó un camino que ha evolucionado por más de 100 años, brindando un gran abanico de posibilidades a las empresas y organizaciones modernas para generar sus estructuras organizacionales y llevar a cabo de la mejor forma posible su finalidad.

Entre las décadas de 1920 y 1940 tomó fuerza la Teoría Burocrática desarrollada por MAX WEBER, la cual soportaba su fundamento a la luz de una visión mecánica de la organización, considerando que la forma más eficiente de operar dependía de su similitud con una máquina, en la cual se aplican reglas, controles y jerarquías inmutables que, en el marco de las relaciones laborales que involucran a los trabajadores se nutrían del impulso dado por los burócratas.

De igual forma, esta teoría empleó un modelo racional-legal y piramidal, en el que cada integrante de la organización cumple estrictamente las funciones asignadas, según su nivel y conocimiento, descartando el relacionamiento interpersonal y la construcción de aportes de forma participativa que emergerían algunos años después.

Para los años 50 y 60 teóricos como MARY PARKET FOLLET, DOUGLAS MCGREGOR y FREDERIK HEZBERG aplicaron la psicología humanista a las organizaciones identificando que los aspectos

¹ Entre las principales características enunciadas por la Teoría Científica de Taylor se destacan la medición del trabajo de las personas, implementación de procesos de selección, entrenamiento y desarrollo o el estímulo hacia el esfuerzo cooperativo de los trabajadores.

emocionales del trabajador tenían una influencia preponderante en las actividades laborales, aún por encima de los elementos físicos, dando lugar a postulados de cómo la necesidad de involucrar al empleado en las decisiones de la organización influiría en la productividad, con lo cual se abrió un nuevo universo de exploración en el campo de la administración al trascender de la visión mecanicista hacia un enfoque más orgánico.

Durante la segunda mitad del Siglo XX los teóricos SIMON y MARCH elaboran un documento denominado «La Organización» con el cual causaron un giro paradigmático en el plano de la administración, destacando el complejo entramado de relaciones y dependencia entre todos los niveles de una empresa o institución, pero también identificando la trascendencia de la toma de decisión como factor central.

Esto, considerando que en su disertación afirman que los empleados en todos los niveles toman decisiones, las cuales pueden ser programables (siguen procedimientos establecidos) o no programables (no cuentan con precedentes útiles), por lo cual es vital que cada actor dentro de la organización tenga la preparación necesaria para las decisiones que le corresponderán, así como la articulación y comunicación adecuada con su entorno para ser consistente con el enfoque general de toda la institución.

Finalmente, a partir de la década de los 80 se desarrolla la ola de teorías modernas² entre las cuales es importante resaltar la institucional y la de la autocrítica, puesto que exponen aspectos inherentes a la mayoría de los estudios desarrollados para finales del Siglo XX y comienzos del XXI. Particularmente, la teoría institucional diferencia entre instituciones públicas y privadas, al tiempo que incorpora la visión que las organizaciones no son los elementos técnicos, sino que obedecen a reglas de sistemas sociales.

Asimismo, la autocrítica de MATURANA y VARELA imprimen una perspectiva de sistemas vivos a las organizaciones, destacando que no solo las interacciones internas tienen efecto en el éxito de los objetivos propuestos, sino que esta red interna actúa a raíz de estímulos o perturbaciones del campo externo de la institución, causando reacciones positivas o negativas.

² Teoría de los Sistemas Complejos Adaptativos (Kauffman, 1995), Teoría del Caos Determinista (Cambell, 1993), Teoría de la Agencia (Rumelt, Schendel y Teece, 1991), Teoría de los Recursos y Capacidades (Barney, 1991), Teoría del costo de transacciones (Williamson, 1975, 1985), entre otras.

En esta etapa, la progresión de las estructuras organizacionales ha permitido observar los cambios desde su origen con la configuración de modelos rígidos y metódicos; la incorporación de variables humanistas y sociales enfocadas a flexibilizar las estructuras y la relevancia del individuo, hasta la reorientación de esfuerzos para comprender y administrar la organización desde la relaciones sociales que la sustentan; las micro decisiones como elemento fundamental del comportamiento general y la imposibilidad de emplear un mismo esquema organizacional para todo tipo de organizaciones, ya que esto dependerá de los objetivos, cultura, entorno y personal que la componen.

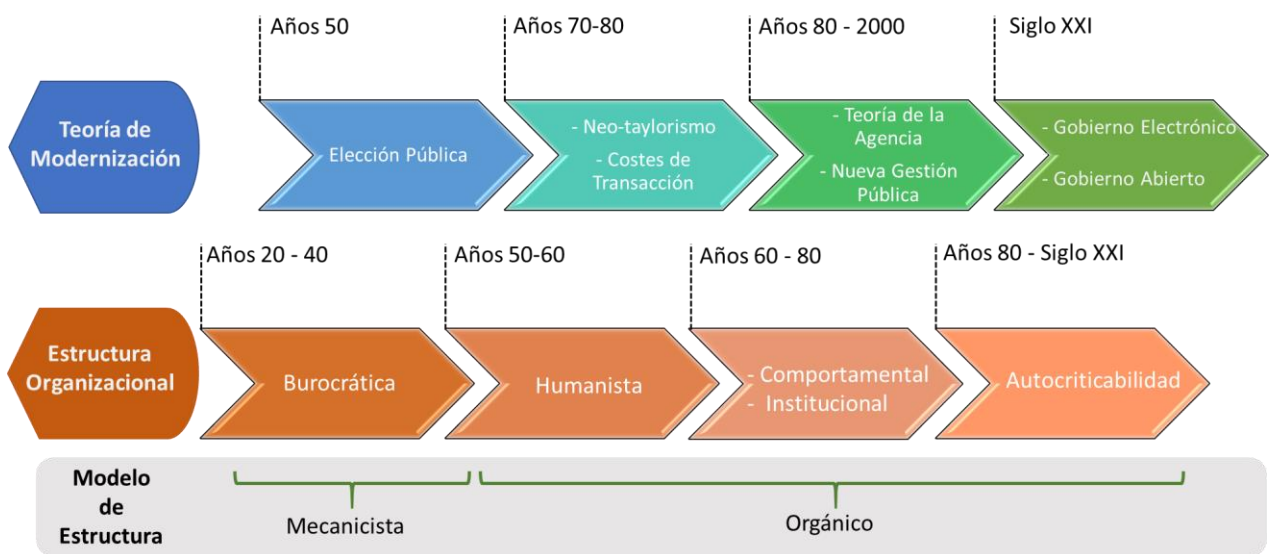


Ilustración 2 - Progresión de las teorías de modernización, organización y estructuras.

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, es posible afirmar que cada administración pública requiere de un diagnóstico fiel a su contexto, que le permita identificar las variables que requieren renovarse, ajustarse o modificarse en términos estructurales, normativos, financieros o humanos, para propender por las alternativas de solución ajustadas a sus necesidades desde cualquiera de las teorías y modelos expuestos.

Lo anterior, sin que ello implique la exclusión de estas entre sí, ya que por el contrario la combinación de las bondades de algunas o de todas puede concederle el equilibrio necesario para configurar una administración que atienda las necesidades de los ciudadanos al menor coste posible. Al tiempo que, introduce la competencia para motivar la elección de los

usuarios por el servicio de mejor calidad y, a su vez, ejerce controles que conducen a la transparencia institucional sobre la base de la participación ciudadana.

Así las cosas, en función de identificar las alternativas teóricas y metodológicas que puedan brindar un horizonte para maximizar la eficiencia de una administración pública, es importante señalar que en el marco de una era tecnológica algunos postulados resultan más funcionales y aparentemente contundentes para emplear en un proceso de transformación de los organismos y sistemas públicos, como por ejemplo la gestión indirecta de servicios, la colaboración/cooperación, la racionalización de procedimientos administrativos e innovación tecnológica, las cuales pueden agruparse en (i) reformas de la estructura organizativa; (ii) racionalización normativa y cultural y; (iii) transparencia de la información.

El sustento de la preponderancia de cada una de las actuaciones distinguidas previamente se concreta a continuación:

- Gestión indirecta de servicios: Determinante en virtud de la flexibilidad que brinda a las administraciones al incorporar metodologías y herramientas de atención al ciudadano de origen privado, que redundan en mejor calidad y la optimización de la gestión en general, como se mencionó, hace converger lo mejor de los dos mundos, en términos de visión estratégica y controles del sector público y dinamismo, flexibilidad e innovación del ámbito privado.
- Colaboración o cooperación: Sobre este particular se resalta el intercambio de recursos y conocimientos frente a una acción a desarrollar, así como los riesgos derivados de la misma.
- Racionalización de procedimientos administrativos: Indiscutiblemente, esta actuación constituye un paso hacia adelante respecto a prácticas de la corriente burocrática que se ceñían al procedimiento estrictamente y, busca darles un nuevo aire moderno y adaptable a los procedimientos que, si bien son necesarios, deben también ajustarse a las demandas de los ciudadanos y a la dinámica de la interacción entre administración y usuario.
- Innovación tecnológica: Acorde con procesos irreversibles como la globalización y la conexión en red, las novedades en tecnología constituyen una pieza clave en cualquier proceso de mejora que se persiga dentro de las administraciones, ya que le permitirá comunicarse e interactuar en un entorno concebido natural hoy en día.

Ahora bien, en términos estructurales existen dos modelos principales que desarrollan los esquemas de organización, el primero denominado mecanicista y el segundo, orgánico, cada uno cuenta con características derivadas de la época de su concepción o las condiciones sociales, políticas y económicas del contexto.

El modelo mecanicista soporta su estructura en el principio de funcionalidad o especialización de funciones, concibiendo dinámicas de interacción rígidas y controladas entre las diferentes áreas o divisiones que hacen parte de la organización, siendo característico el empleo de reglas, procedimientos estandarizados y puntos de control. Este enfoque alberga diferentes estructuras que adoptan componentes similares y brindan alternativas para las organizaciones, algunas de ellas son la lineal o simple, formal o burocrática y, divisional. A continuación, se exponen los principales rasgos de estas:

- La estructura lineal o simple, la cual se define por un estricto nivel jerárquico que propende por facilitar la supervisión a los directivos que se encargan de vigilar el cumplimiento de los procesos y procedimientos en el desarrollo de actividades que normalmente son básicas y repetitivas. La especialización de los trabajadores y la centralización de las decisiones también ocupan un lugar central en esta estructura.

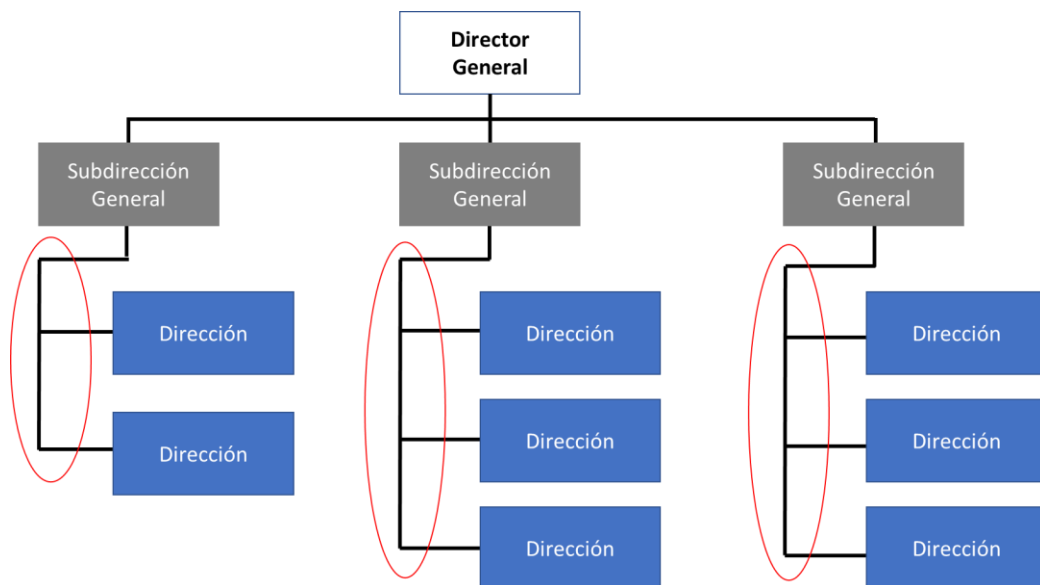


Ilustración 3 - Ejemplo estructura organizacional lineal.

Fuente: Brume 2019, p. 28.

- En la estructura formal o burocrática se amplía el espectro de actores, involucrando no solo una autoridad suprema de decisión y los operarios, sino que emergen los

mandos medios y los altos directivos, a través de los cuales se busca vincular tareas y actividades de la organización y un mayor grado de relacionamiento, sin dejar de lado la aplicación rigurosa de procedimientos y el cumplimiento de funciones específicas asignadas a cada trabajador según su nivel.

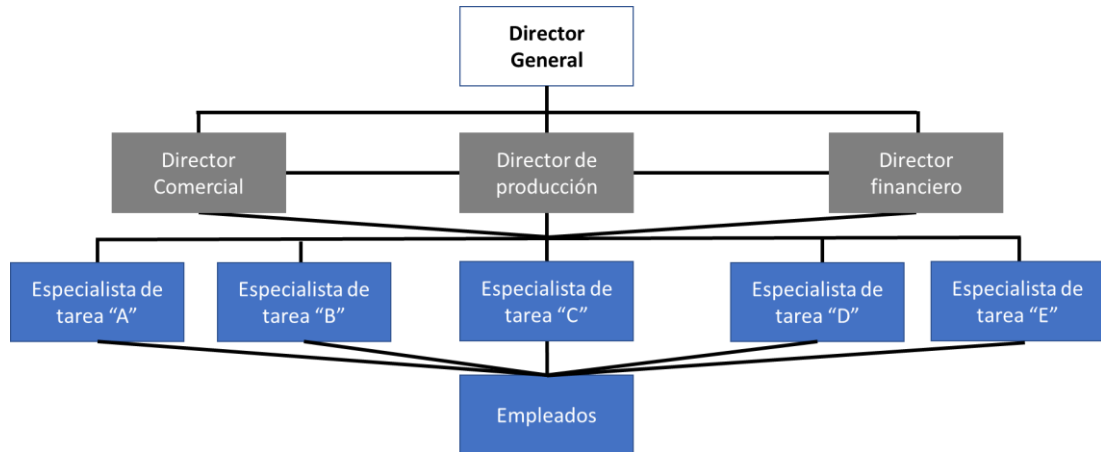


Ilustración 4 - Ejemplo estructura organizacional burocrática.

Fuente: Bayón 2017, p. 12.

- La estructura divisional se enfoca en la configuración de cadenas de mando por departamentos que desarrollan un alto grado de especialización en sus actividades, las cuales pueden ser categorizadas por servicio, objetivo, territorio, producto o cualquier criterio relevante para el cumplimiento del propósito de la organización.

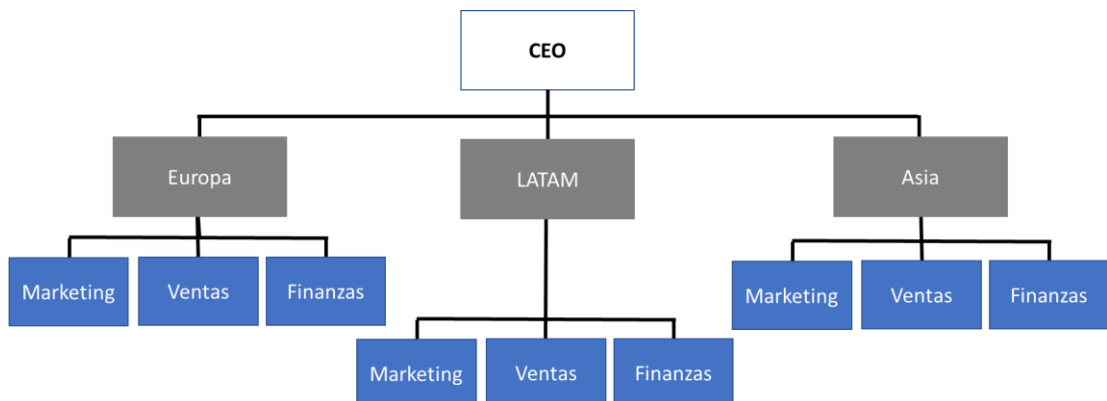


Ilustración 5- Ejemplo de estructura organizacional divisional.

Fuente: The Power MBA, s.f.

Por otra parte, el modelo orgánico desdobra las características del mecanicista y se enfoca en la adaptabilidad y la flexibilidad como ejes motores de las relaciones entre trabajadores, áreas y funciones. Las principales estructuras que se plantean aquí son la matricial, equipos y virtual:

- La estructura matricial promueve la articulación de departamentos, generando que existan varios tomadores de decisión con los que los trabajadores deben interactuar, al punto de no configurarse un único jefe. Así mismo, dentro de un grupo de trabajo se integran expertos en diferentes campos que aportan su conocimiento particular para consolidar el proyecto en cuestión, actuando en función de resultados finales y no del proceso.

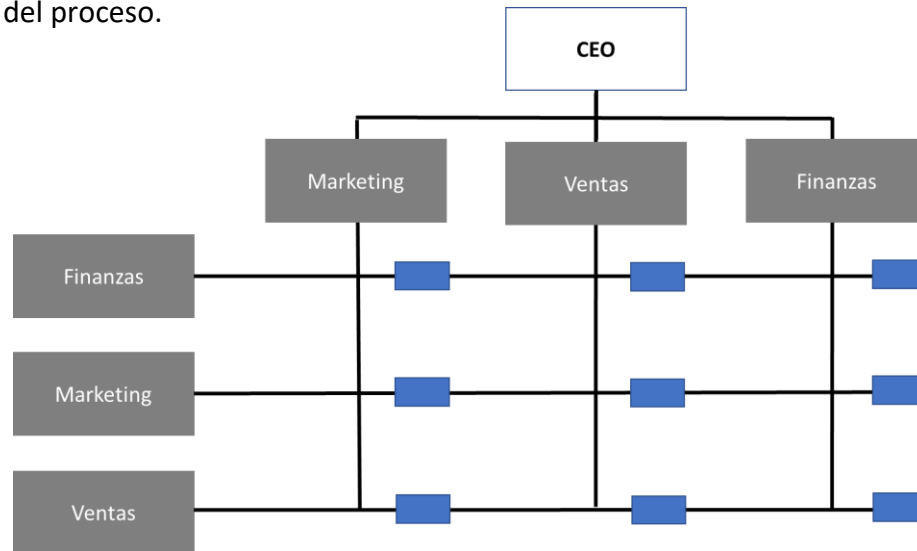


Ilustración 6 - Ejemplo de estructura organizacional matricial.

Fuente: The Power MBA, s.f.

- La estructura de equipos prioriza por encima del individuo o el departamento al equipo, concibiéndolo como una nómina interdisciplinaria y polivalente que debe desarrollar altos niveles de comunicación efectiva para articular esfuerzos en función del objetivo, ya que son casi inexistentes las jerarquías y por tanto la participación de todos es necesaria.

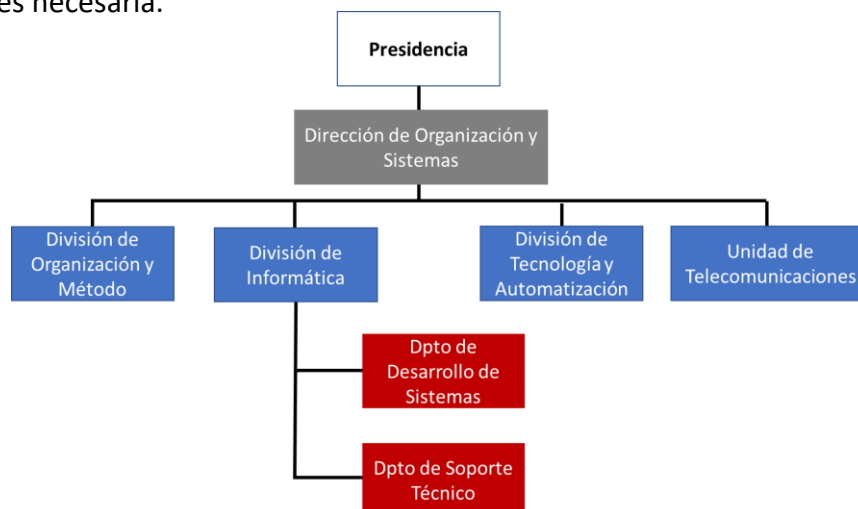


Ilustración 7 - Ejemplo estructura organizacional de equipos.

Fuente: Bayón 2017, p. 17.

- La estructura virtual se sustenta en un grupo de trabajo básico de tamaño reducido que se adecua a las condiciones del entorno y, para desarrollar su función genera relacionamiento con múltiples proveedores con los que terceriza las actividades no estratégicas y operativas, de igual forma integra la innovación y la diversidad del conocimiento como atributo para el cumplimiento del objetivo de la organización.

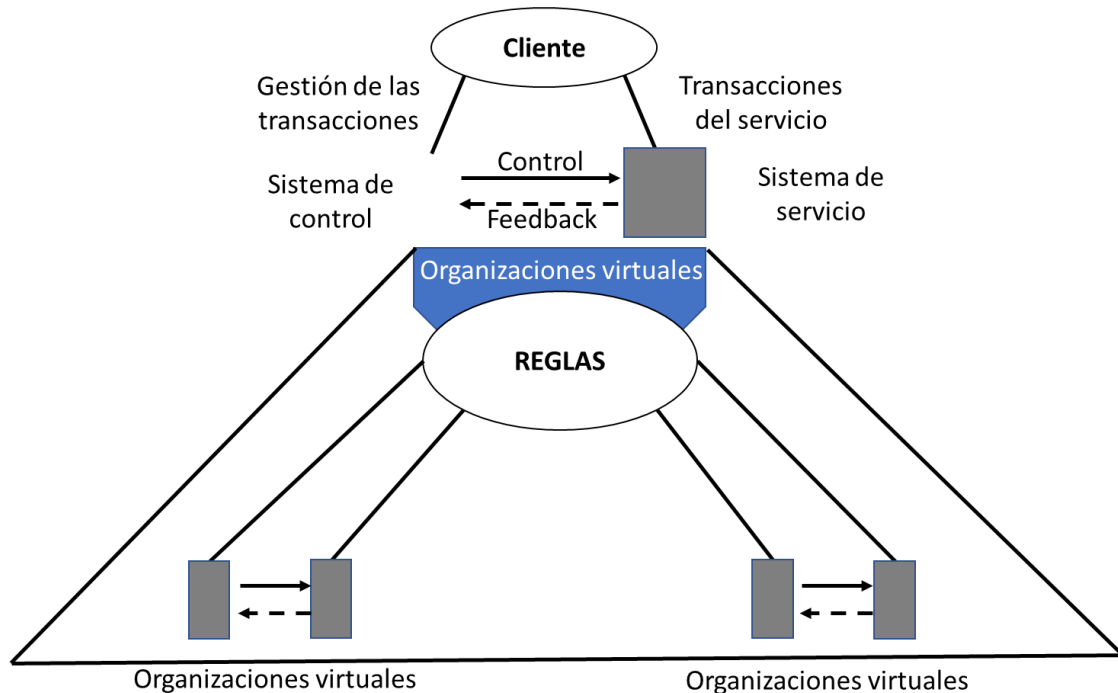


Ilustración 8 - Ejemplo de estructura organizacional virtual.

Fuente: Bayón 2017, p. 19

En cuanto a la aplicabilidad de estos modelos en las Administraciones Públicas se puede destacar que los marcos normativos que regulan sus funciones son rígidos y obligan con regularidad a las entidades a optar por estructuras de corte mecanicista, que permitan ser consistentes en el tiempo frente a los bienes y servicios que deben entregar a los ciudadanos. No obstante, la modernidad a través de las nuevas tecnologías y la proliferación de las garantías de bienestar social han traído consigo una demanda masiva de la sociedad por tener acceso al portafolio público de manera ágil y simplificada, que ha desencadenado una tendencia hacia la flexibilización y adaptabilidad de las administraciones con estructuras más orgánicas que permitan responder oportunamente y con calidad.

Tabla 1 - Síntesis de características por modelo de estructura

Mecanicista	Orgánica
Alta especialización	Equipos interfuncionales
Departamentalización rígida	Equipos multijerárquicos
Clara cadena de mando	Libre flujo de información
Tramos de control limitados	Grandes tramos de control
Centralización	Descentralización
Gran formalización	Poca formalización

Fuente: ROBBINS, S y COULTER, M. Administración. 2010

Así mismo, resulta importante resaltar que las modernizaciones de las Administraciones Públicas han sido precedidas por la reconfiguración de paradigmas o conceptos dentro de las teorías organizacionales que, al incluir nuevos elementos o enfoques de análisis han permitido innovar en las estrategias adoptadas por los gobiernos para transformar las instituciones y adaptar sus servicios con mayor precisión al contexto político, social, cultural y económico de la población.

2.4.Exploración y análisis de la estructura organizacional del Sector de Relaciones Exteriores en Colombia

Sobre la base de un reconocimiento histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia entre 1821 y 2020, se avanza en la identificación de las principales características del tamaño, tiempo de operación, misión, funciones, distribución, personal, reglas de relacionamiento interno, evolución y estructura organizacional, para explorar los atributos y deficiencias que posee la organización actualmente.

De igual forma, dando uso al análisis comparado de variables específicas como estructura organizacional, funciones, estrategias y políticas públicas sectoriales entre Colombia y Brasil se abordan las diferencias que poseen, con el propósito de indagar sobre aquellas buenas prácticas y experiencias exitosas que pueden ser aprovechadas por Colombia frente a una potencia regional en América Latina en diplomacia política y económica como lo es la Cancillería Brasileira.

Por otra parte, con los resultados obtenidos del análisis de benchmarking se formula y emplea la herramienta de estudio FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) para precisar los aspectos endógenos y exógenos que inciden en el Sector de Relaciones Exteriores

de Colombia, permitiendo observar los elementos susceptibles de mejora sobre los que se desarrollan las recomendaciones dirigidas prioritariamente a la estructura organizacional del sector para superar las deficiencias existentes y potenciar sus fortalezas en beneficio del servicio público internacional colombiano.

En este punto, es fundamental no perder de vista que en Colombia la estructura organizacional de la Administración Pública del orden nacional varía continuamente, según el enfoque y perspectivas de cada mandatario durante su periodo de gobierno. En este orden de ideas, la aplicación arbitraria de cambios en las Administraciones Públicas genera altos costos económicos, duplicidad de procesos, discontinuidad de políticas públicas, confusión en la ciudadanía, entre otros efectos negativos en la gestión pública que debe estar enfocada al beneficio de la sociedad.

La creación, modificación o eliminación de ministerios, agencias, departamentos u otras entidades es un factor común en cada inicio de ciclo presidencial y múltiples son los ejemplos que pueden indicarse en este campo, no obstante, el que atañe a las relaciones exteriores cobra una importancia significativa al tratarse de una materia que, demanda tradicionalmente de continuidad y secuencialidad en su evolución para mantener las condiciones de relacionamiento con actores homólogos en un entorno cada vez más interdependiente, como resulta ser la arena internacional moderna.

2.4.1. Ecosistema de Relaciones Exteriores en Colombia

Si bien existe un Ministerio de Relaciones Exteriores que titula como cabeza de sector dentro del ordenamiento jurídico nacional, por disposición de diferentes gobiernos se han concebido entidades en niveles paralelos, adscritas a la Presidencia de la República que suelen competir en funciones y servicios del relacionamiento internacional del Estado.

Este es el caso de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales o la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), las cuales interactúan con numerosos sectores que poseen sus propias áreas de relacionamiento internacional configurando agendas análogas que, a lo largo del tiempo carecen de unidad con el nivel central y debilitan el impacto de la acción exterior como un todo.

Bajo esta óptica es importante comenzar por destacar la naturaleza de la estructura organizacional del Estado colombiano, el cual, en el artículo 113 de la Constitución Política de 1991 se establece que «son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. (...) Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines», así mismo, dispone en el artículo 115 que

El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.

Por tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, junto con sus entidades adscritas y vinculadas, al igual que los departamentos y consejerías de la Presidencia de la República se ubican en el ámbito ejecutivo de la institucionalidad pública colombiana, dando lugar a su organización en virtud del cumplimiento de las funciones dispuestas por la Carta Magna y la ley, a la luz de los preceptos teórico-conceptuales de la Nueva Gestión Pública que en la modernidad son un paradigma rector para múltiples administraciones públicas.

2.4.1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

La Cancillería colombiana remonta su creación al Siglo XIX cuando en la promulgación de la Constitución Política de 1821 se fijó la creación de una secretaría de relaciones exteriores encargada de instaurar vínculos diplomáticos con los países del continente europeo y determinar la política exterior del Estado recientemente independizado.

Posteriormente, durante la consolidación de Colombia como nación tuvieron lugar diversos actos legislativos que fueron transformando la estructura de esta organización hasta configurar la institución moderna. Así fue como para el año de 1843 por medio de la expedición de una nueva constitución se determinó que las secretarías de despacho del Gobierno se crearían o transformarían exclusivamente por ley -Rama Legislativa-. Otra variación significativa sucedió cuando en 1863 con el cambio de constitución de este año se restringieron atribuciones al ejecutivo, dando lugar a que el Senado aprobara el nombramiento de los secretarios de gobierno, así como legislar frente a sus funciones.

Nuevos cambios sucedieron en 1886 cuando Colombia promulgó la constitución que duraría más de 100 años vigente y con la cual se incorporaron al ordenamiento nacional, la figura de los ministerios en reemplazo de las secretarías de gobierno, al igual que restauró el poder del Presidente de la República para determinar la organización y nombramiento del titular de cada cartera.

Algunos de los cambios significativos durante el Siglo XX (1936 y 1968) en materia legislativa para el componente exterior estuvieron enfocados en la expedición de normativa sobre los derechos de los extranjeros en Colombia, con lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores adquirió nuevas responsabilidades, al tiempo que revivió la disputa entre la rama legislativa y ejecutiva por la autoridad para modificar la estructura administrativa de estas entidades.

El último gran cambio sucedió con la Constitución Política de Colombia vigente (1991), con la cual se estableció que los ministros y la estructura de las organizaciones que presidirían sería definida por ley presidencial y por el Congreso de la República. De igual forma, dotó a la Cancillería de la estructura burocrática que posee y las funciones para cumplir con las disposiciones de la Carta Magna.

Entre 1991 y 2020 en Colombia la Política Exterior se encaminó a fortalecer los asuntos bilaterales, multilaterales y de la cooperación internacional adaptando la institucionalidad a estos fines. Colombia a través de esta modernización institucional robusteció la capacidad de las entidades del poder ejecutivo dentro del país y hacia el exterior, persiguiendo el fin último de garantizar eficacia, calidad, transparencia, accesibilidad, entre otros elementos puestos al servicio de la ciudadanía. Sin embargo, con el liderazgo del ejecutivo en los cambios organizacionales, se abrió el camino a la creación de entidades y agencias al margen de la

Cancillería con propósitos similares atomizando el funcionamiento del Sector de Relaciones Exteriores.

Actualmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 «es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, (...) formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República». Así mismo, adscritas a su gestión están la Unidad Administrativa Especial Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que gozan de personería jurídica y patrimonio propio para el desarrollo de sus funciones.

La misión de la Cancillería colombiana responde al Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022 «Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y la equidad» en los términos de «desarrollar una política exterior responsable, innovadora y constructiva, orientada a participar de manera proactiva en la escena internacional, para proyectar los intereses de Colombia en el mundo». En este sentido, la visión que se ha propuesto para 2022 es:

ocupar con toda propiedad el lugar de liderazgo que le corresponde en el concierto de las naciones, a través de la participación con innovación en la construcción de respuestas a los grandes problemas globales (terrorismo, abordaje del Problema Mundial de las Drogas, corrupción, ausencia de democracia, cambio climático, entre otros) y por medio de las acciones diplomáticas necesarias para que Colombia sea un referente cultural, educativo y turístico, así como en materia de sostenibilidad, emprendimiento y CTI (ciencia, tecnología e innovación).

De igual forma, entre las funciones asignadas por la ley al Ministerio de Relaciones Exteriores a través del artículo 4 del Decreto 869 de 2016 se destacan las siguientes:

1. Formular y proponer al Presidente de la República la política exterior del Estado colombiano.
2. Ejecutar, de manera directa o a través de las distintas entidades y organismos del Estado, la política exterior del Estado colombiano.
3. Mantener, en atención a las necesidades e intereses del país, relaciones de todo orden con los demás Estados y Organismos Internacionales, directamente o por

medio de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares colombianas acreditadas en el exterior.

4. Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados, organismos y mecanismos internacionales y ante la Comunidad Internacional.
5. Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales.
6. Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.
7. Otorgar el concepto previo para la negociación y celebración de tratados, acuerdos y convenios internacionales, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Jefe de Estado en la dirección de las relaciones internacionales.
8. Participar en los procesos de negociación, con la cooperación de otras entidades nacionales o territoriales, si es del caso, de instrumentos internacionales, así como hacer su seguimiento, evaluar sus resultados y verificar de manera permanente su cumplimiento.
9. Participar en la formulación y en la ejecución de la política de comercio exterior y de integración comercial en todos sus aspectos.
10. Administrar el Servicio Exterior de la República y adoptar las medidas necesarias para que opere de conformidad con los lineamientos y prioridades de la política exterior.
11. Formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.
12. Formular y ejecutar actividades de protección de los derechos de los colombianos en el exterior y ejercer las acciones pertinentes ante las autoridades del país donde

se encuentren, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

13. Aplicar el régimen de privilegios e inmunidades a los cuales se ha comprometido el Estado colombiano.

14. Expedir los pasaportes y autorizar mediante convenios con otras entidades públicas, su expedición, cuando lo estime necesario.

Ahora bien, en términos de estructura organizacional la Cancillería se sustenta en un modelo jerarquizado (ver ilustración 9) que integra variables de los esquemas lineal, divisional y burocrático, por cuanto propende por generar un alto nivel de especialización en los funcionarios de las áreas pertenecientes a los dos viceministerios, la secretaria general y las misiones diplomáticas acreditadas en el exterior que ejercen el control y supervisión de las actividades, de igual manera, dispone de procesos y procedimientos estrictos para el desarrollo de las funciones asignadas.

No obstante, el impulso de nuevas tecnologías empleadas en la administración pública colombiana, han implicado la flexibilización en la metodología de trabajo, para crear mayores sinergias entre las diferentes dependencias de la entidad en procura de brindar cada vez mejor servicio a los ciudadanos.

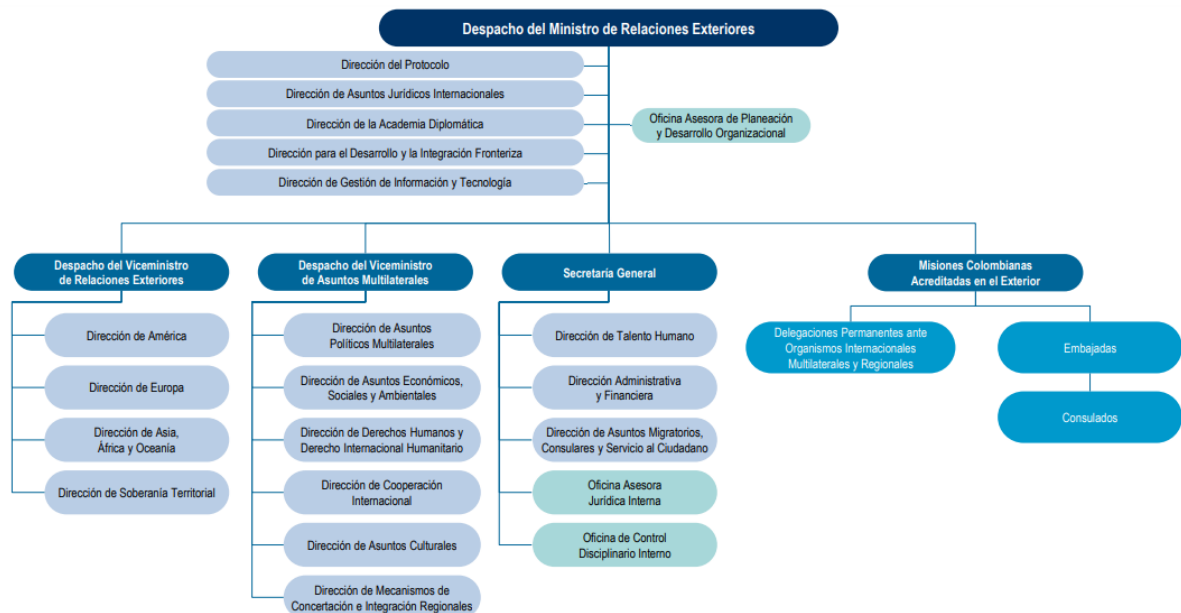


Ilustración 9 - Organigrama Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

Para cumplir con la misión y funciones que le corresponden a la Cancillería colombiana, esta ha sido dotada de una planta de personal que para el año 2021 asciende a 1.484 funcionarios de los niveles estratégico, directivo, misional y de apoyo de acuerdo con el directorio institucional de la entidad, fundamentada en un sistema de carrera denominado Servicio Exterior y regulado por el Decreto Ley 274 de 2000, el cual consiste en un régimen especial y jerarquizado, al cual se accede, permanece y promueve a través de concurso público de mérito.

En este punto, llama la atención que en Colombia para el año 2021 solamente el 23% de los embajadores destacados en el exterior pertenecen a la carrera diplomática (EL TIEMPO 2021), en tanto, 77% son nombramientos directos del Gobierno, que no obedecen a criterios de experiencia o requisitos de formación para el cargo. Así mismo, se observa que menos de la mitad de los cónsules pertenecen al sistema de carrera de la entidad, siendo 58 los consulados asignados a su cargo, mientras 63 se manejan como cuotas políticas al servicio del gobierno de turno.

La distribución de las misiones diplomáticas de Colombia en el exterior se dividen entre embajadas y consulados, dispuestas en 66 y 121 países respectivamente, en los cinco continentes del planeta como se puede observar a continuación:

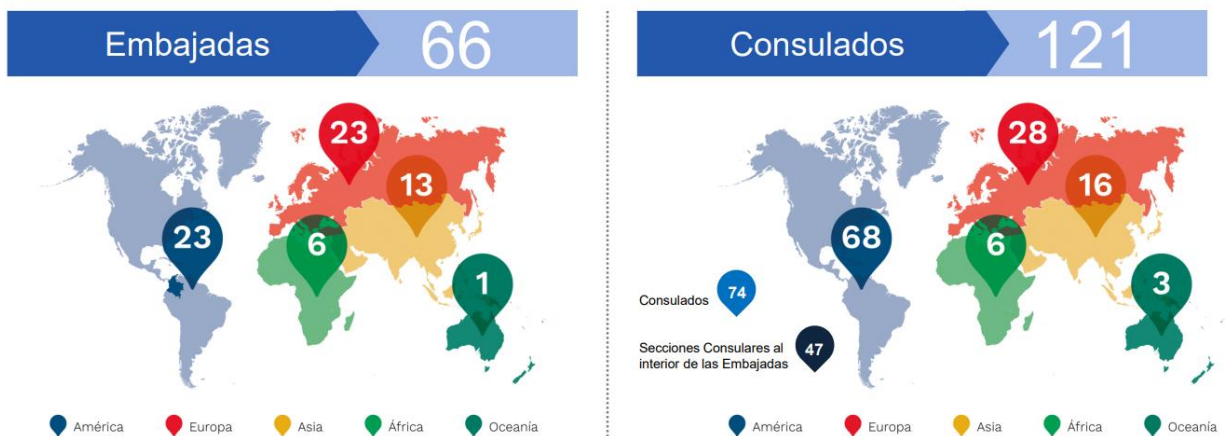


Ilustración 10 - Embajadas y consulados de Colombia en el Exterior.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

2.4.1.2. [Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia](#)

La evolución de la cooperación internacional en Colombia se remonta a finales de la década de los 50 con la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación en

cumplimiento de la directriz de Mariano Ospina Rodríguez, Presidente de Colombia para la época, quien determinó la necesidad de organizar y maximizar el beneficio de la asistencia técnica brindada por Estados socios y organismos internacionales.

Posteriormente, en 1970 fue creada la División Especial de Cooperación Técnica Internacional en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores coordinaba la demanda de cooperación internacional de acuerdo con los lineamientos de política pública y las prioridades estratégicas nacionales.

Conforme Colombia avanzaba en la modernización institucional de 1980 que involucró un proceso de racionalización de la gestión pública y cobertura territorial establecido en el Decreto 1933 de 1981, se profundizaban los atributos de la División Especial de Cooperación Técnica Internacional del DNP, la cual por vía legal debía «orientar, promover y realizar (...) la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de cooperación técnica internacional» (Decreto 2410 de 1989).

Luego de estos eventos, en 1995 surgió el Consejo Nacional de Cooperación Internacional, el cual concentró la misión de proponer las líneas para enfocar la demanda de cooperación que generara el país, así como, realizar el análisis y aprobación de las iniciativas presentadas por entidades nacionales para obtener financiación o asistencia técnica exterior.

A partir de un comportamiento dinámico de la comunidad internacional que finalizando el Siglo XX impulsó el apoyo de países desarrollados a países en vía de desarrollo a través de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y, siendo Colombia receptor activo de recursos y asistencia internacional, fue necesario materializar en 1996 la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

Esta entidad fue concebida con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa para aglutinar toda la gestión inherente a la cooperación internacional del país, por tanto, coordinaba, administraba y promovía la asistencia técnica y financiera, así como las contribuciones que realizaba Colombia hacia el exterior en todas las materias. Estando adscrita al DNP fue trasladada por medio del Decreto 1320 de 1999 al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de unificar la gestión de las actividades internacionales del Estado bajo el sector responsable de estos asuntos en el país.

No obstante, para el año 2003 a través de acto administrativo de la Presidencia de la República³ la ACCI fue adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), sobre lo cual, resulta importante destacar que el decreto que profería la acción no devela en sus consideraciones ninguna fundamentación técnica, jurídica o administrativa solvente para dicha decisión. Para el año 2005 la ACCI fue incorporada al establecimiento público denominado Red de Solidaridad Social, rebautizando esta nueva entidad como Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, conocida como Acción Social.

Entre 2005 y 2011 no hubo cambios sustanciales, fue hasta 2011 en la transición del Gobierno de Álvaro Uribe (2002 a 2010) a Juan Manuel Santos (2010 a 2018)⁴ que se suscitó una nueva transformación institucional que dio origen a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) de la actualidad⁵, escindiéndola de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, cuya nueva denominación se estableció como Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

La misión de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional comprende:

gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, la visión de la APC-Colombia tiene su horizonte definido para el año 2023 en función de ser «reconocida nacional e internacionalmente como líder técnico que promueve y gestiona con innovación y efectividad la cooperación internacional del país, para responder a las prioridades globales y nacionales», para lo cual, se soporta en las siguientes funciones:

1. Ejecutar, de acuerdo con la política de cooperación internacional que fije el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, los programas y proyectos relacionados con el objetivo de la Agencia.

³ Decreto 1540 de junio 6 de 2003.

⁴ Ambos presidentes fueron reelectos para periodos de 4 años.

⁵ Creada mediante Decreto 4152 del 03 de noviembre de 2011.

2. Contribuir con el posicionamiento de los temas de cooperación en los escenarios y negociaciones internacionales, de acuerdo con la estrategia nacional de cooperación y de la política exterior fijada por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Gestionar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Consejo Directivo, para lo cual podrá proponer y establecer alianzas estratégicas de oferta y demanda, entre actores nacionales e internacionales, públicos y privados.
4. Coordinar y articular con los potenciales aportantes, beneficiarios y receptores de cooperación internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país a nivel nacional y territorial, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.
5. Brindar insumos y apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás entidades públicas que lo requieran, en los procesos de negociación de los acuerdos, tratados o convenciones marco en materia de cooperación y de los acuerdos o convenios complementarios de cooperación internacional, técnica o financiera no reembolsable.
6. Definir, bajo los marcos y lineamientos de cooperación internacional, y en coordinación con los cooperantes, beneficiarios y receptores, las estrategias, programas y proyectos de cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.
7. Ejecutar las estrategias de oferta y demanda de cooperación internacional y coordinar la ejecución de los proyectos respectivos.
8. Promover, gestionar y facilitar las acciones de cooperación descentralizada que reciban y otorguen las entidades territoriales y el sector privado.
9. Emitir aval o no objeción a los programas y proyectos de cooperación que demande el país, cuando así lo requiera el cooperante, y en coordinación con las instancias competentes.
10. Liderar los mecanismos de coordinación interinstitucional como instancia de articulación, identificación, formulación, seguimiento y análisis de la cooperación

que recibe y otorga el país, con los actores nacionales, sectoriales, territoriales e internacionales de la agenda de cooperación.

11. Producir, procesar y compartir información y conocimiento para el análisis de la dinámica de la cooperación internacional en el país.
12. Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada que adelante el país, observando la voluntad del donante, y apoyar la ejecución de las entidades beneficiarias cuando así se requiera bajo las directrices que imparta el Consejo Directivo.

De igual forma, la estructura organizacional que soporta el desarrollo de la misión, visión y funciones de la entidad se basa en el modelo de equipos a partir de la existencia de un Comité Directivo que emite los lineamientos de cooperación internacional del país, que se ejecutan por medio de la Dirección General y 4 direcciones técnicas responsables de gestión de demanda, oferta, coordinación interinstitucional y administrativa.

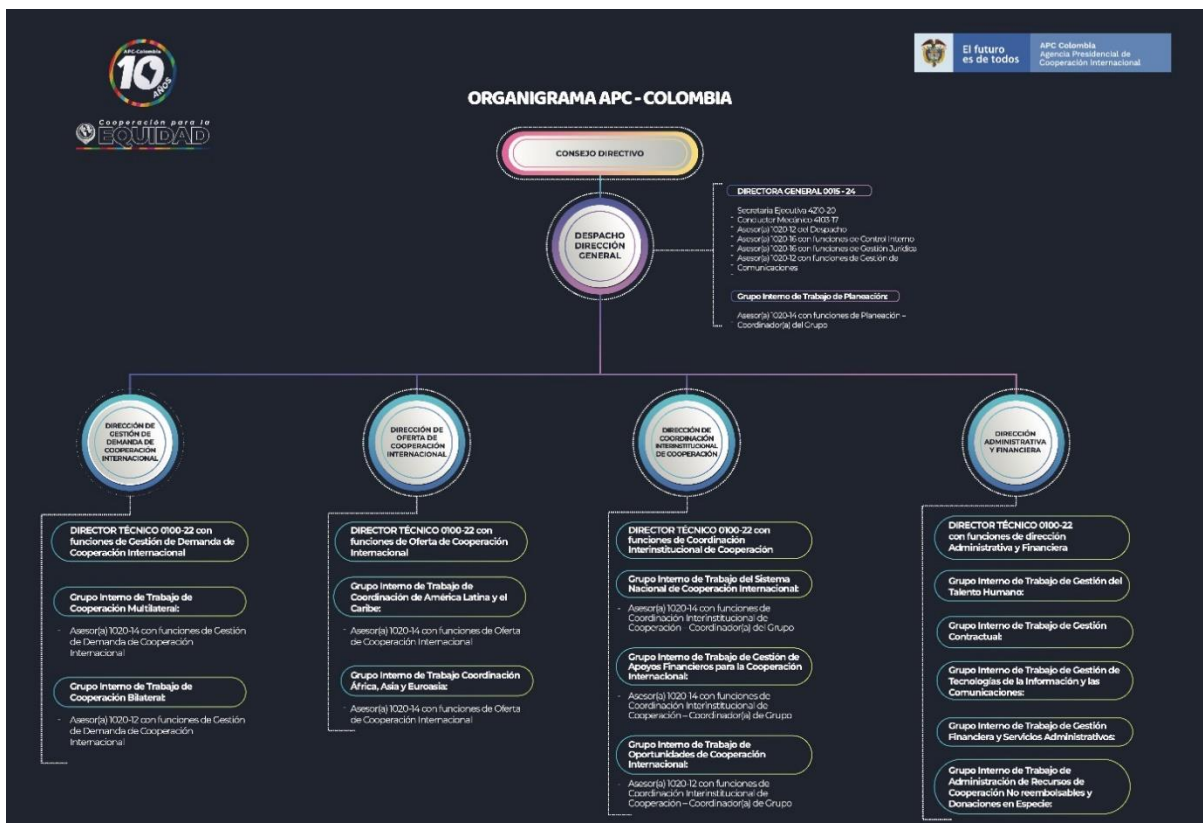


Ilustración 11 - Organigrama APC-Colombia.

Fuente: Agencia Presidencia de Cooperación Internacional de Colombia.

En cuanto al talento humano y la planta de personal, según el directorio institucional la APC cuenta con 75 funcionarios distribuidos en el nivel directivo (16), misional (47) y de apoyo (12), que son nombrados a través de concurso público de méritos, excepto las plazas directivas que son cargos de confianza y se delegan a través de la figura de libre nombramiento y remoción.

2.4.1.3. [Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales](#)

El Presidente de Colombia Virgilio Barco entre 1986 y 1990 en el marco de la intensificación de la violencia con motivo del conflicto interno de la Nación y el enfrentamiento del aparato estatal con las guerrillas que desafiaban el orden constitucional vigente, dispuso la creación de la Consejería para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, constituida mediante el Decreto 2111 de 1987.

Sobre la base de esta entidad se dio inicio a un extenso recorrido de modificaciones institucionales con el cual se buscaba crear una masa crítica de políticas en Derechos Humanos que, irradiara hacia diferentes instituciones del Gobierno Nacional la importancia de esta temática y también dictara un horizonte claro frente a la ruta a seguir al interior del país, atendiendo a la población afectada y hacia el exterior respondiendo a los requerimientos internacionales en la materia.

Posteriormente, durante el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990 a 1994), la Consejería impulsó un programa para la identificación de personas desaparecidas con lo que se buscaba responder las demandas de protección y prevención de incidentes violatorios de los derechos humanos y activistas sociales amenazados, llevando al país a sintonizarse con el contexto internacional derivado de los protocolos de Ginebra de 1977, particularmente el segundo de ellos que refiere a la protección de las víctimas en conflictos armados no internacionales, ratificado por Colombia en 1995 con importantes aportes de la Consejería para este fin.

Para el año de 1998 bajo la gerencia de Sonia Eljach, antes Directora de Asuntos Especiales de la Cancillería colombiana, se firmó el convenio de establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia aproximando esta dependencia a las interacciones internacionales y vinculándola a la arena de trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entre comienzos del año 2000 a 2014 la Consejería continuó ejerciendo sus funciones ligadas al campo de los Derechos Humanos, hasta que en septiembre de 2014 tras la reelección de

Juan Manuel Santos como presidente, se modificó la entidad para configurar la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos⁶ bajo la dirección del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad con variaciones menores en sus funciones y resaltando la misión de asesorar al Gobierno Nacional en la promoción, coordinación y direccionamiento de la política integral de derechos humanos, desde el componente de construcción de paz y reconciliación.

Con la entrada del nuevo gobernante al poder para el periodo 2018 – 2022, se suscita la más reciente modificación a la entidad dependiente de la Presidencia de la República de Colombia, cuando Iván Duque por medio del Decreto 179 del 08 de febrero de 2019 ordena trasladar y renombrar la Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales haciéndola parte del DAPRE, así como, incorporando un compendio de funciones relativas al ámbito internacional para desarrollar en articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial para la Cooperación.

Bajo esta perspectiva y con la continua variación de la estructura, subordinación y funciones de la entidad, actualmente define su misión en los siguientes términos «velar por la garantía y goce efectivo de los derechos humanos de toda la población, (...) la promoción de una cultura en derechos humanos y el fortalecimiento (...) de los vínculos de cooperación con los organismos internacionales».

Por otra parte, la Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales ostenta una serie de funciones que sobresalen en cuanto a su relación con el ecosistema de relaciones exteriores colombianas, bien sea por las similitudes que guarda con otras instituciones o sencillamente por existir fuera del dominio formal del Sector de Relaciones Exteriores liderado por la Cancillería colombiana, a saber:

1. Asesorar al Presidente de la República y al Director del Departamento en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en temas relacionados con política exterior y asuntos internacionales.

⁶ Decreto 1649 del 02 de septiembre de 2014

2. Impulsar y hacer seguimiento a las iniciativas del Presidente de la República en la agenda bilateral y multilateral del Estado colombiano en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Representar, por instrucciones del Presidente de la República o del Director del Departamento, al Gobierno colombiano en foros de discusión, audiencias públicas y demás escenarios que estos designen en el ámbito nacional e internacional.
4. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el fortalecimiento de la posición del Estado frente a los temas de la agenda global de Derechos Humanos e implementar las acciones correspondientes para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como de las medidas ordenadas en sentencias internacionales o acuerdos de solución amistosa en la materia.
5. Articular y coordinar con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la posición frente a litigios internacionales y asuntos de Derecho Internacional, incluyendo casos de presuntas violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario -DIH, que estén siendo conocidas por órganos internacionales.
6. Adelantar las gestiones para obtener cooperación internacional de acuerdo con las necesidades, los lineamientos del Despacho del Director del Departamento y en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC.

De igual forma, la estructura de la Consejería se sustenta en el modelo divisional en virtud de su estricta jerarquización y especialización temática, dotando a los miembros de la organización de funciones específicas en campos concretos que se desarrollan a partir del manual de funciones dispuestos para este fin. El liderazgo es ejercido por la Consejera que instruye de manera directa a los líderes de área que corresponden con: el sistema nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario, derechos humanos y empresas, asuntos internacionales, protección, asuntos étnicos, planeación, observatorio, comunicaciones y gestión interna, a su vez cada uno de estos equipos se nutre de funcionarios especializados en cada campo.

Para cumplir con sus funciones y misión, la Consejería dispone de un equipo de 35 servidores públicos según la información institucional, dispuestos en tres grupos, primero el de dirección con 11 personas, segundo misional con 14 asesores y 10 funcionarios de apoyo administrativo.

En síntesis, a través de la recapitulación de la progresión histórica de tres entidades que en el ámbito colombiano desarrollan funciones relativas a la acción exterior del Estado, así como, la visualización de su cultura organizacional y los atributos legales es posible identificar la volatilidad y atomización presente en clave de estructura organizacional funcional.

Lo anterior, teniendo en cuenta que al existir múltiples actores que direccionan procesos de la misma materia (ver tabla 2), es factible que se presenten disyuntivas relativas a la duplicidad de esfuerzos, descoordinación institucional, fraccionamiento de políticas, entre otros, los cuales a la luz de la escena internacional tienen costos elevados desde perspectivas legales, geopolíticas, diplomáticas y económicas, que deben ser subsanados a partir de estrategias basadas en teorías de administración pública modernas para continuar avanzando en la consecución de un Estado cada vez más eficiente, transparente, coordinado y austero.

Tabla 2 - Coincidencias en funciones internacionales entre entidades colombianas

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
Formular y proponer al Presidente de la República la política exterior del Estado colombiano		Asesorar al Presidente de la República y al Director del Departamento en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en temas relacionados con política exterior y asuntos internacionales.
Participar en los procesos de negociación, con la cooperación de otras entidades nacionales o territoriales, si es del caso, de instrumentos internacionales, así como hacer su seguimiento, evaluar sus resultados y verificar de manera permanente su cumplimiento.	Contribuir con el posicionamiento de los temas de cooperación en los escenarios y negociaciones internacionales, de acuerdo con la estrategia nacional de cooperación y de la política exterior fijada por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.	

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
<p>Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de política, seguridad, economía y comercio, desarrollo social, cultura, medio ambiente, derechos humanos, derecho internacional humanitario, ciencia y tecnología y cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.</p>	<p>Gestionar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Consejo Directivo, para lo cual podrá proponer y establecer alianzas estratégicas de oferta y demanda, entre actores nacionales e internacionales, públicos y privados.</p>	<p>Adelantar las gestiones para obtener cooperación internacional de acuerdo con las necesidades, los lineamientos del Despacho del Director del Departamento y en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC.</p>
<p>Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales</p>	<p>Brindar insumos y apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás entidades públicas que lo requieran, en los procesos de negociación de los acuerdos, tratados o convenciones marco en materia de cooperación y de los acuerdos o convenios complementarios de cooperación internacional, técnica o financiera no reembolsable.</p>	<p>Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el fortalecimiento de la posición del Estado frente a los temas de la agenda global de Derechos Humanos e implementar las acciones correspondientes para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como de las medidas ordenadas en sentencias internacionales o acuerdos de solución amistosa en la materia.</p> <p>Representar, por instrucciones del Presidente de la República o del Director del Departamento, al Gobierno colombiano en foros de discusión, audiencias públicas y demás escenarios que estos designen en el ámbito nacional e internacional.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se debe resaltar que para fines prácticos de este documento se dispuso no desarrollar con el mismo nivel de detalle la actuación de otras entidades gubernamentales que tienen participación en asuntos internacionales, sin tener relación directa con el Sector de Relaciones Exteriores como son el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, las oficinas de relaciones internacionales o cooperación de los ministerios y entidades territoriales. No obstante, serán empleados ejemplos de estas en el análisis comparado subsiguiente.

2.4.2. *Benchmarking* del caso brasilero en función de su estructura organizacional como referente regional en relaciones internacionales

Las relaciones internacionales constituyen el canal de comunicación e interacción entre los Estados, por medio del cual impulsan sus intereses desde diversos campos de poder como son político, económico, social y militar, que a través del tiempo se han diversificado ocupando casi cualquier ámbito imaginable del desarrollo de un país, implicando la interacción activa para intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas en la ciencia, cultura, turismo, justicia, entre otros.

A raíz de esta diversificación de materias que exige el liderazgo del cuerpo exterior de un Estado, la profesionalización de sus funcionarios y el robustecimiento de su capacidad institucional cobran mayor relevancia. Aunado a lo anterior, un panorama de mundo globalizado, que invita a los ciudadanos a tener una visión transfronteriza en la formulación de un proyecto de vida, ejerce presiones y desafíos significativos desde la perspectiva de la Administración Pública de las relaciones exteriores, demandando mayor capacidad y alcance para satisfacer las necesidades de los connacionales, bien sea quienes requieren servicios desde otros países o realizando acciones de impacto internacional desde su origen.

Es por ello que, una vez observadas las características previamente expuestas del sector de Relaciones Exteriores en Colombia, es preciso contrastar sus cualidades y vulnerabilidades frente a otros actores semejantes, con el propósito fundamental de identificar las oportunidades de mejora que podrían contribuir a potenciar su capacidad y estar al nivel de las exigencias ciudadanas de bienestar social derivadas de la dinámica internacional. En particular este documento profundizará sobre la experiencia brasilera la cual en palabras de RIZZO (2016) ha demostrado gozar de prestigio y ser un referente regional en América Latina

y el Caribe por su sistema de reclutamiento, formación y la fortaleza de la organización diplomática, construyendo una vigorosa identidad profesional.

Adicionalmente, la prevalencia internacional brasilera se observa en pronunciamientos como el del Ministerio de Relaciones Exteriores español a través de la Oficina de Información Diplomática en la ficha país de Brasil (2021) donde destaca que «en las últimas dos décadas [ha tenido] vocación de liderazgo e intención de reforzar su actividad y su peso en las instituciones internacionales, (...) donde aspira a obtener un puesto permanente en un Consejo de Seguridad reformado».

De igual forma, autores como CARVAJAL y GRATIUS coinciden en destacar a Brasil como una potencia global que lidera iniciativas de carácter regional y ha alcanzado un prestigio en la arena internacional a través de su solides institucional, política y económica.

CARVAJAL señala que en Brasil «Los presidentes pasan, pero la política internacional permanece; lo que inicia Cardoso en Brasilia el año 2000 es culminado por Lula (...). Estas acciones, fruto de una diplomacia institucionalizada y con intereses nacionales precisos, hacen de Brasil un país referente». (2012, p. 193)

Así mismo, GRATIUS destaca que “La proactiva política de Brasil en el escenario internacional conllevó un mayor prestigio y reconocimiento internacional del país, tanto entre las potencias del sur como las del norte.” (2008, p. 139)

La República Federativa de Brasil, según su Carta Magna, dispone de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a partir de los cuales buscan construir una sociedad libre justa y solidaria, en particular, el poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República por medio de los Ministros de Estado. Así las cosas, el Ministro de Relaciones Exteriores es responsable del relacionamiento del país con los Estados y organizaciones internacionales, ejecutando la política exterior dispuesta por la presidencia de la república.

RIZZO comenta que «Hasta el año 1931 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil estaba organizado por una estructura tripartita: Secretaría de Estado, Cuerpo Diplomático y Cuerpo Consular. La carrera de estas últimas se fusionó en el período 1938–1947» (2016, p. 15). Posteriormente, en 1950 inició una etapa de transformación centrada en la eficacia pública, en la cual se transformó la estructura jerárquica de la institucionalidad de la cartera exterior

brasileña, puesto que se identificaba lentitud en la toma de decisiones y obsolescencia en los procesos de interés público.

Como lo señala FIGUEIRA (2010) el presidente brasilero de 1956 a 1961, Juscelino Kubitschek, impulsó una metodología de articulación entre los ministerios por medio de comisiones para dinamizar la gestión pública e incluir a la ciudadanía en el proceso administrativo, la cual perduró hasta el periodo de gobierno militar en Brasil (1964 - 1985) en el cual, fue constituida la Comisión Central de Reforma Administrativa Federal cuyo objetivo principal fue conciliar el centralismo político con la descentralización administrativa vigente para la época.

Iniciando el periodo de transición hacia la expedición de la Constitución Política brasilera de 1988, vigente a la fecha, surtieron efecto diversas instrucciones de orden administrativo que dotaron a la cancillería brasilera (conocida comúnmente como Itamaraty por el nombre del palacio en el cual está su principal sede administrativa en Brasilia) de la misión, funciones y estructuras actuales que se señalarán a continuación.

La definición de su misión está dada por la entidad en los siguientes términos:

Órgano del Poder Ejecutivo responsable por la política exterior y por las relaciones internacionales de Brasil, a nivel bilateral, regional y multilateral. Itamaraty asesora el Presidente de la República en la formulación de la política exterior de Brasil y en la ejecución de las relaciones diplomáticas con los Estados y organismos internacionales. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2021).

La ley N° 13.844 del 18 de junio de 2019, estableció que las áreas de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil se suscriben en torno a:

1. Prestar asistencia directa e inmediata al Presidente de la República en las relaciones con Estados extranjeros y organismos internacionales.
2. Formular la política internacional.
3. Dirigir las relaciones diplomáticas y servicios consulares.
4. Participar en negociaciones comerciales, económicas, financieras, técnicas y culturales con Estados extranjeros y con organismos internacionales, en conjunto con otros órganos competentes.
5. Liderar programas de cooperación internacional.

6. Apoyar a las delegaciones, comitivas y representaciones brasileras en agencias y organismos internacionales y multilaterales.
7. Apoyar a la Oficina de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República en la planificación y coordinación de los viajes presidenciales al exterior.
8. Coordinar las actividades desarrolladas por los órganos consultivos internacionales de los órganos y entidades de la administración pública federal.
9. Promover el comercio exterior, las inversiones y la competitividad internacional del país, en coordinación con las políticas gubernamentales de comercio exterior, incluida la supervisión de la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones (Apex-Brasil) y la presidencia del Consejo Deliberativo Apex-Brasil.

Ahora bien, en cuanto a la estructura definida por el Gobierno de Brasil para Itamaraty, se identifica que posee características estrechamente relacionadas con el modelo lineal en función de su jerarquización, con la cual ejerce control desde el nivel directivo sobre el bloque departamentalizado de la organización que responde a procesos y procedimientos altamente especializados en función de temas o áreas geográficas para cubrir con el enfoque de la política exterior brasilera como principal derrotero estratégico del país en esta materia.

Adicionalmente, se observa una integralidad temática robusta, con la cual sobresalen los primeros aspectos diferenciadores frente al caso colombiano, puesto que Itamaraty ejerce soberanía institucional en los campos de comercio exterior, cooperación internacional y defensa nacional, aunado a sus competencias en materia diplomática que son homólogas a las colombianas, como se puede observar en la ilustración No. 12.

Encontrar la Agencia Brasileña de Cooperación, al igual que la Secretaría de Comercio Exterior y Asuntos Económicos al amparo de la cartera ministerial de relacionamiento exterior, es un aspecto relevante por cuanto fundamenta preliminarmente el objetivo de este documento, impulsando la visión frente a la inconveniencia en la atomización de funciones internacionales que están atribuidas en Colombia a diferentes entidades fuera del Sector de Relaciones Exteriores, ya que la continuidad temática y administrativa de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía se hacen moldeables a los cambios coyunturales derivados de la política interior, en tanto, frente al esquema brasilero la consistencia de su gestión se ata a la unidad de materia existente en su estructura.

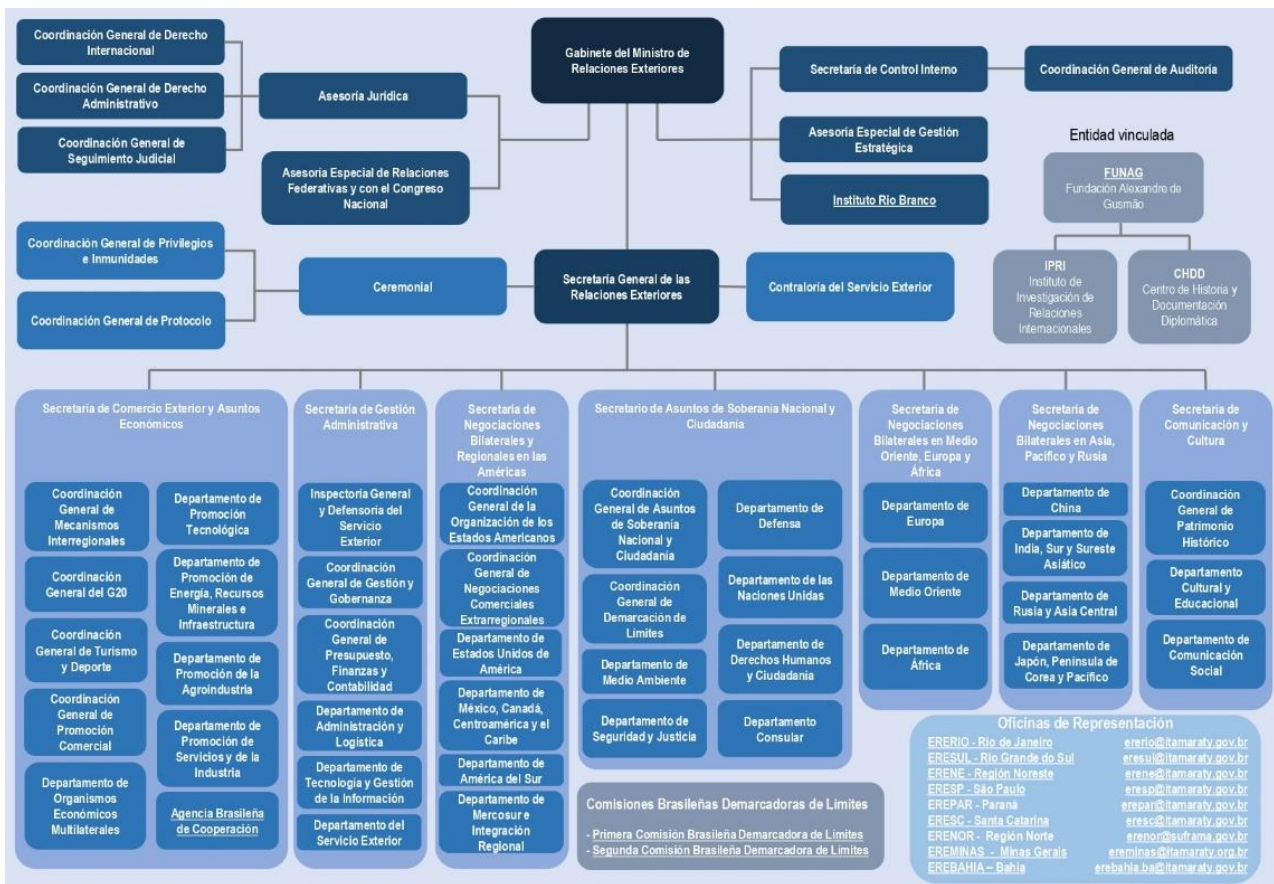


Ilustración 12 - Organigrama Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Por otra parte, para cerrar el análisis de Itamaraty resulta valioso conocer el tamaño de la organización, el cual, de acuerdo con las cifras de la entidad para el mes de septiembre de 2020 contaba con 3.111 servidores públicos dispuestos en las categorías de diplomáticos, oficiales de cancillería y asistentes de cancillería. De igual manera, la Cancillería brasileña dispone de «133 Embajadas, 52 Consulados Generales, 11 Consulados, 8 Viceconsulados, 13 Misiones o Delegaciones y 3 Oficinas» (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL 2021).

El Instituto Rio Branco de Itamaraty creado en 1945, absorbió la función exclusiva para la selección, formación y actualización de los funcionarios diplomáticos de la cancillería brasileña, dotando de una tradición consolidada en la actualidad frente al perfil de los servidores que ocupan cargos dentro esta organización y, reduciendo la influencia de la política interna en el desarrollo de las relaciones exteriores del país sudamericano, manteniendo su funcionamiento bajo un esquema de política de estado (permanente) y no de gobierno (transitoria).

Adicionalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil se destaca por mantener relaciones diplomáticas con los 192 países miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así mismo, desde el año 2017 formalizó su solicitud de ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y avanza activamente en la participación de espacios internacionales de gran envergadura como es el Grupo de los 20 (G20) que reúne las economías industrializadas y emergentes en el mundo.

De igual forma, ha sido impulsor de iniciativas como el Foro trilateral con Sudáfrica e India denominado IBSA o el Grupo de los BRICS conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, el cual, no tiene personería jurídica, ni estatus de organización internacional, pero desde el año 2006 y hasta 2019 cuando realizó su última cumbre presencial ha mantenido una actividad continua y dinamizadora en torno a temas mercantiles.

Para culminar el bloque de contraste internacional, resulta interesante traer a colación el caso particular del Reino de España, el cual, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ostenta los atributos para liderar y gestionar la cooperación internacional a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), manteniendo la tendencia de unidad de materia al vincular al ente rector de las relaciones exteriores con el campo de la cooperación internacional como una extensión natural para su desarrollo.

Así mismo, esta agencia lejos de ser una herramienta meramente burocrática posee capacidad de gestión al determinar la disposición de 302 millones de euros equivalentes al 12% de la AOD que brindó España en 2018 a sus socios en el exterior, de igual manera cuenta con «48 unidades de cooperación en el exterior (UCE) repartidas por todo el mundo: 31 Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), 13 Centros Culturales (CC) y 4 Centros de Formación (CF)» (AECID, s.f), por medio de las cuales impulsa el objetivo de «fomentar el pleno ejercicio del desarrollo, concebido como derecho humano fundamental, siendo la lucha contra la pobreza parte del proceso de construcción de este derecho». (AECID, s.f).

2.4.3. Oportunidades de mejora de la estructura organizacional del Sector de Relaciones Exteriores en Colombia

Como se ha visto a lo largo de este documento, Colombia cuenta con una arquitectura institucional en evolución pero que aún conserva diversos aspectos del paradigma burocrático

mecanicista, en el que sus instituciones están adheridas a procesos y procedimientos rigurosos, divididos por áreas temáticas con las que se especializa el talento humano, pero que carecen de los mecanismos necesarios para su transversalización y acción articulada.

Aunado a lo anterior, existe una predisposición a la variabilidad organizacional en función del contexto político, con lo cual se relativiza la continuidad de las políticas y los programas, causando con frecuencia alteraciones a los servicios ofrecidos a la ciudadanía durante el tiempo que toma reencausar los esfuerzos institucionales bajo el nuevo liderazgo de quien asume el poder del ejecutivo.

A la luz de este contexto y sobre la revisión del caso de estudio brasileño del cual emergieron elementos sustanciales para su valoración, se procederá a formular un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de la estructura organizacional del Sector de Relaciones Exteriores colombiano, haciendo uso de esta herramienta de diagnóstico para que a partir del cruce de variables se sustraigan las principales oportunidades de mejora que aporta este documento a la materia de investigación.

Tabla 3 - FODA Sector Relaciones Exteriores en Colombia

No.	Fortalezas	Debilidades	No.
1	- Convocatoria activa a la participación ciudadana.	- Política Exterior de Gobierno (transitoria) y no de Estado (permanente).	1
2	- Capacitación y actualización continua de los servidores públicos en temas inherentes a la organización.	- Utilización de cargos diplomáticos como herramienta política.	2
3	- Página web interactiva y accesible.	- Baja remuneración de funcionarios.	3
4	- Dinámica participación en organismos multilaterales.	- Concentración de esfuerzos de relacionamiento internacional con Estados Unidos como socio preferente.	4
5	- Información institucional organizada y con acceso digital inclusivo.	- Alta carga presupuestal en funcionamiento.	5
6	- Adopción de recomendaciones y buenas prácticas de gestión pública de la OCDE.	- Convocatoria de profesiones ajenas al núcleo básico del conocimiento de relaciones exteriores.	6
7	- Implementación de programas de digitalización de servicios a través de plataforma "MiConsulado".	- Inexistencia de un sistema de información de relacionamiento	7

		internacional (cooperantes, recursos, proyectos, contactos).	
8	- Implementación de estrategias para el fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular, con meritocracia.	- Atomización de funciones en entidades externas al Sector de Relaciones Exteriores.	8
9	- Sólida capacidad de articulación interinstitucional.	- Rigidez administrativa, legal y procedimental.	9
10	- Activación del Sistema de Trámites en línea (SITAC) para los usuarios de la entidad.	- Modificaciones continuas en la planificación.	10
		- Dependencia de entidades públicas para desarrollar mandato de cooperación internacional.	11
		- Falta de coordinación de las entidades públicas en los temas de competencia y funciones que son inherentes a la Cancillería.	12
		- Subordinación a instancias externas institucionales con motivo de la necesidad de suministro de información para realizar actividades propias del Ministerio de Relaciones Exteriores.	13
		- Falencias en la interacción y articulación con gobiernos de nivel local, para delimitar enfoque de política exterior unificada.	14
No.	Oportunidades	Amenazas	No.
1	- Apertura generalizada de la Administración Pública al Gobierno Electrónico y digitalización de servicios.	- Secuelas sociales derivadas del COVID-19.	1
2	- Auge de los temas de paz y resolución de conflictos en la agenda internacional.	- Reducción de presupuestos de cooperación internacional.	2
3	- Posicionamiento de Colombia ante actores internacionales como ejecutor exitoso de proyectos de cooperación internacional.	- Disminución de Ayuda Oficial al Desarrollo por variación en el perfil país.	3
4	- Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible.	- Inestabilidad política por nuevas olas de migratorias masivas hacia Colombia.	4
5	- Reforzamiento de la Carrera Diplomática y Consular.	- Cambio de Gobierno.	5

-
- Reducción presupuestal para la disposición de la planta de personal ajustado a las necesidades del Ministerio de Relaciones Exteriores. **6**
-

Fuente: Elaboración propia.

A la luz de los componentes identificados en el FODA y con el propósito de determinar las oportunidades de mejora aplicables en el corto, mediano y largo plazo para fortalecer la Cancillería colombiana en términos de capacidad, gestión y eficacia en el componente organizacional, se cruzarán las variables «(F.O = usar fortalezas para aprovechar oportunidades) y (D.O = reducir debilidades utilizando oportunidad)» (CAMPOS Y HANNA, 2017).

Tabla 4 - Oportunidades de mejora derivadas del cruce de variables de la matriz FODA

Estrategias F.O	Estrategias D.O
- F1.F5./O1. Implementar un modelo de Gobierno Electrónico con liderazgo institucional y legitimidad ciudadana, que permita emplear nuevas herramientas y estructuras flexibles de la Administración Pública moderna.	- D1.D9.D10.D14./O4. Posicionar la agenda internacional como marco de planeación para reducir la volatilidad de interés derivado de los periodos de gobierno.
- F4./O2. Posicionar la Cancillería colombiana en la arena internacional, como actor experimentado en temas de paz y resolución de conflictos para su transferencia a actores que lo requieran.	- D2.D3.D6./O5. Robustecer el perfil, experiencia, profesionalismo y retribución económica del recurso humano para reducir el aprovechamiento político de los cargos destinados a la acción internacional.
- F9./O3. Consolidar una Política Exterior de Estado que sobrepase los cambios de gobierno y permita configurar prioridades de largo plazo.	- D4./O2.O3 Afianzar lazos de colaboración internacional con actores no convencionales, diversificando su escenario de acción, a partir de las experiencias exitosas colombianas, para establecer una posición de liderazgo y prestigio institucional.
- F2.F6.F8./O5. Optimizar el recurso humano en función de la profesionalización, debida remuneración, enfoque a resultados y flexibilidad normativa para el desarrollo de la misión de la entidad.	- D5.D7.D8.D9./O1. Modernizar la administración tradicional de la Cancillería, evolucionando del modelo burocrático hacia la nueva gestión pública, el Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico, para redistribuir la carga presupuestal hacia la inversión e innovación y reduciendo los costos fijos de operación ligados a procesos y procedimientos obsoletos.
- F3.F7.F10/O4. Impulsar la página web de la entidad como puente para la interacción ciudadana con los temas de auge internacional y la apertura de una visión cosmopolita de los usuarios.	- D11.D12.D13./O5. Reconfiguración de la estructura organizacional del Sector de Relaciones Exteriores, para acoger en su entorno centralizado o descentralizado las entidades que ejercen actividades relativas a la función esencial de la Cancillería, sobre la base

de experiencias exitosas como el caso
brasileño o español.

Fuente: Elaboración propia.

En virtud del cruce de variables de la matriz FODA, es posible observar la concentración de soluciones y oportunidades de mejora en tres frentes específicos (i) Modernización de la estructura organizacional de la entidad, (ii) Renovación y profundización tecnológica en la metodología de trabajo y (iii) Restablecimiento funcional de la organización con distanciamiento de la esfera política. Cada uno de estos campos absorbe aspectos exitosos de ejemplos internacionales vistos en el documento y adicionalmente, reflexiona a partir de los hechos identificados en la dinámica de la Cancillería colombiana para permitir consolidar nodos de mejora que puedan ser empleados progresivamente como parte de un proceso continuo hacia la eficiencia administrativa.

Así las cosas, con respecto a la modernización de la estructura organizacional resulta vital destacar la necesidad del Sector de Relaciones Exteriores por disponer de un esquema más flexible, con integralidad de funciones, dominio técnico, alcance institucional, capacidad de convocatoria y legitimidad colectiva.

Lo anterior, es factible a través del empleo del modelo orgánico sustentado en áreas con estrecha articulación que faciliten el tránsito de información de manera oportuna y complementaria a la que en cada campo se desarrolla, como puede ser el ejemplo de una multinacional con amplio despliegue geográfico a partir de equipos altamente calificados que aportan información a la matriz y obtienen retroalimentación con alto valor estratégico para la toma de decisión.

Bajo esta óptica, la estructura matricial de naturaleza orgánica, en la cual se promueve que existan varios tomadores de decisión que trabajan articuladamente con los funcionarios del nivel operativo, desdibujando la figura de un único jefe, permitirá desdoblarse la entidad para dar mayor cobertura y enfocar su función a resultados ligados al planeamiento estratégico y no exclusivamente al proceso normado, lo cual puede resultar útil para la visión de posicionamiento que persigue Colombia a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De igual forma, acoger al interior de su estructura, bien sea de manera directa o descentralizada pero con control sobre sus actividades, otras entidades como son la APC - Colombia, la Consejería de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y, por que no,

atribuciones que hoy ostenta el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Colombia frente al comercio exterior del país, es vital para consolidar una fuerza institucional sólida que cubra todas las áreas del escenario internacional para alcanzar los objetivos propuestos por el Estado.

Ahora bien, en lo que refiere la renovación y profundización tecnológica en la metodología de trabajo, se ha identificado que la modernización de los sistemas internos y externos que posee el Sector de Relaciones Exteriores en Colombia es fundamental, puesto que la interoperabilidad entre base de datos resulta un desafío evidente para la toma de decisión, al tener reprocesos derivados de la unificación de información proveniente de diversas entidades con metodologías diferentes para su registro y procesamiento.

Adicionalmente, la armonización de elementos tradicionales que hacen parte de la institucionalidad de la Cancillería por su arraigo en la historia, como son el protocolo diplomático y el esquema para desarrollar proyectos fuertemente ligados a la presencialidad y ceremoniosidad de los encuentros, requiere nivelarse con la modernidad, el uso de herramientas digitales y la virtualidad como un plano de actuación igualmente válido, al igual que la valoración del impacto que este esquema representa para la optimización de recursos financieros de funcionamiento.

Por tanto, resulta importante impulsar el desarrollo y empleo de un sistema robusto que contenga información en red y que brinde acceso a los usuarios internos y externos de la organización, bajo parámetros de codificación de seguridad acordes a las normas internacionales y nacionales aplicables a los datos relacionados con la gestión de la política.

Respecto al trabajo articulado con las delegaciones dispuestas a nivel mundial, es loable contemplar el uso de nuevas tecnologías que permitan la interacción con el nivel estratégico de la entidad, para acceder y retroalimentarse activamente de la información, iniciativas, prioridades y objetivos durante las vigencias, lo cual influirá en garantizar mayor consistencia en las posiciones internacionales y por tanto en la política exterior.

Finalmente, el frente denominado restablecimiento funcional de la organización con distanciamiento de la esfera política está directamente relacionado con la autonomía institucional y el cumplimiento de las funciones asignadas a través de la ley, por cuanto la

itinerancia de los gobiernos y la politización de las entidades, particularmente en un tema de interés general como las relaciones exteriores, debe ser controlado.

Esto es posible a través del fortalecimiento, especialización y exigencia técnica de los funcionarios de la entidad, de tal forma que, se impida que el clientelismo político altere la vocación de servicio en beneficio de visiones particulares, elevando el costo de vincular arbitrariamente funcionarios que no poseen los requisitos inherentes a la labor exterior. Así mismo, resulta esencial empoderar la gestión del servicio exterior como una actividad vital, que en un mundo globalizado demanda de instituciones fuertes, flexibles e innovadoras que desarrollen la política exterior con proyección y ajustada a las prioridades nacionales.

3. CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo de este Trabajo Final de Máster, la estructura organizacional de una entidad agrupa múltiples elementos en su configuración que son delimitados en el marco de la estrategia de la organización, dando lugar a la distribución de actividades y jerarquizándolas para plantear la hoja de ruta a seguir con cierto nivel de estabilidad, pero también de flexibilidad para adaptarse a los cambios del entorno.

Existen diversos modelos de estructura organizacional desarrollados a lo largo del Siglo XX y XXI, que han acompañado procesos de modernización de las Administraciones Públicas para dotarlas de herramientas que permitan hacer cada vez más y mejor el trabajo.

No obstante, un elemento esencial es que una organización necesita de un diagnóstico fiel a su contexto, que le permita identificar las variables que requieren renovarse, ajustarse o modificarse en términos estructurales, normativos, financieros o humanos, para propender por las alternativas de solución ajustadas a sus necesidades, permitiendo fusionar teorías según su conveniencia, por lo cual es posible alcanzar las siguientes conclusiones:

Primera.- Como se pudo observar ningún modelo ni teoría de las analizadas resulta ser la ecuación perfecta para responder a la diversidad de organizaciones y metodologías de trabajo existentes, por lo que la combinación de las bondades de algunas o de todas puede concederle el equilibrio necesario para configurar una Administración que atienda las necesidades de los ciudadanos al menor coste posible, introduzca la competencia para motivar la elección de los usuarios por el servicio de mejor calidad, al tiempo que ejerce controles que conduzcan a la transparencia institucional sobre la base de la participación ciudadana.

Segunda.- El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, como cabeza de Sector dentro de la institucionalidad nacional, se caracteriza por ser una entidad burocrática con amplia trayectoria histórica, que ha evolucionado acorde a los cambios que el mismo Estado ha sufrido. Sin embargo, a la fecha demuestra vulnerabilidades en términos organizacionales al carecer de unidad de materia y control sobre los temas que conciernen a su gestión, teniendo la obligación de articularse con agencias e instituciones fuera de su medio para cumplir con su misionalidad, lo cual debilita su posicionamiento y consolidación como un actor líder de los asuntos exteriores del país.

Tercera.- En contraste, la Cancillería Brasileña (Itamaraty) ostenta un predominio endógeno y exógeno en los asuntos exteriores de Brasil, permitiéndole impulsar una agenda internacional ampliamente reconocida, con la cual propende por brindar mejores servicios a sus usuarios y garantizar el posicionamiento de los intereses nacionales frente a los socios externos prioritarios, en donde se destaca la profesionalización del talento humano que hace parte de la organización, así como, su influencia decisoria sobre temas propios al ámbito exterior.

Adicionalmente, cuenta con una congruencia temática que le atribuye dominio sobre los asuntos inherentes al comercio, defensa, cooperación, Derechos Humanos, diplomacia, turismo, cultura, entre otros, consolidando la Cancillería brasileña como un actor líder dentro de la institucionalidad de su país. No obstante, también enfrenta desafíos relativos al uso de nuevas tecnologías y gobierno abierto, sobre los cuales deberá impulsar mejoras para mantener el nivel de liderazgo que ostenta.

Cuarta.- Colombia cuenta con una planta de personal de 1.484 funcionarios para desarrollar las funciones atribuidas por ley, en tanto, Brasil dispone de 3.111 servidores, en ambos casos responden a un sistema de carrera especial, el cual se sustenta en una jerarquización ligada a tiempos específicos en cada nivel.

No obstante, a pesar de contar con un capital humano numéricamente equilibrado en función de su tamaño poblacional y geográfico, resulta trascendental destacar que en Colombia el promedio de embajadores destacados en el exterior obedeciendo los principios de carrera no ha superado históricamente el 25%, dejando el mayor número de nombramientos directos a discreción del Gobierno, lo cual indica su carácter político, sin obedecer a criterios de experiencia o requisitos de formación para el cargo, situación disímil con Brasil cuyo cuerpo

diplomático es enteramente de carrera y pertenecen a un nicho prestigioso dentro de la Administración Pública nacional.

Quinta.- El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia debe avanzar hacia una renovación estructural que le permita adoptar esquemas de organización con carácter orgánico que posibiliten mantener las tradiciones inherentes a su labor, al tiempo que adopta la realidad de la Nueva Gestión Pública involucrando la era digital, racionalización de trámites, enfoque hacia los resultados, profesionalización del talento humano, calidad de los servicios y transparencia como fundamentos para cumplir su propósito.

En este sentido, se recomienda que el caso colombiano adopte el modelo matricial de naturaleza orgánica, en la cual se promueve que existan varios tomadores de decisión que trabajan articuladamente con los funcionarios del nivel operativo, desdibujando la figura de un único jefe, lo cual le permitirá desdoblar su estructura y flexibilizarla para dar mayor cobertura y enfocar su función a resultados ligados al planeamiento estratégico y no exclusivamente al proceso normado.

Sexta.- De igual forma, se sugiere acoger como parte de la Cancillería colombiana, bien sea de manera directa o descentralizada otras entidades como son la APC - Colombia, la Consejería de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y, por qué no, atribuciones que hoy ostenta el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Colombia frente al comercio exterior del país, para lograr consolidar una fuerza institucional sólida que cubra todas las áreas del escenario internacional y le permita unificar la posición estatal para alcanzar los objetivos propuestos por el Estado.

Séptima.- La modernización tecnológica y la innovación constituyen una de las debilidades más inmediatas a superar para el Sector de Relaciones Exteriores, implicando la migración de los procesos y procedimientos a herramientas digitales que permitan optimizar los recursos, maximizar la eficiencia y materializar soluciones en beneficio de la ciudadanía.

Octava.- Finalmente, la diferenciación del funcionamiento de la entidad frente a la dinámica política del país es crucial para evitar la politización del servicio, sus funciones y la planeación estratégica de la organización, lo cual se logra a través de la consolidación de una institucionalidad altamente especializada inviable de someter a pretensiones políticas coyunturales, ajenas al espíritu universal del servicio público.

Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

«Directorio de la entidad». Cancillería de Colombia. 22 de junio de 2021, 09:07. Disponible en:

<https://www.cancilleria.gov.co/3-directorio-entidad>

«El Ministerio». Ministério das Relações Exteriores. 21 de junio de 2021, 14:25. Disponible en:

<https://www.gov.br/mre/es/acceso-a-la-informacion/institucional/el-ministerio>

«Equipo de Trabajo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales». Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. 20 de junio de 2021, 09:00. Disponible en:

<http://www.derechoshumanos.gov.co/consejeria/Paginas/Equipo-Trabajo.aspx>

«Estructura». Real Academia Española. 15 de mayo de 2021, 08:10. Disponible en:

<https://dle.rae.es/estructura?m=form>

«Estructura Orgánica y Talento Humano». Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. 15 de junio de 2021, 18:13. Disponible en: <https://www.apccolombia.gov.co/3-Estructura-Organica-y-Talento-Humano>

«Ficha país Brasil». Oficina de Información Diplomática Ministerio de Relaciones Exteriores de España. 18 de junio de 2021, 18:10. Disponible en:

http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/brasil_ficha%20pais.pdf

«Historia institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores 1821-2002». Cancillería de Colombia. 22 de junio de 2021, 09:29. Disponible en:

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/1-historia_de_la_cancilleria.pdf

«La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia». APC-Colombia. 18 de junio de 2021, 18:07. Disponible en:

https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf

«Ministerio de Relaciones Exteriores lanza la segunda versión de la aplicación móvil “Mi Consulado”». Cancillería de Colombia. 22 de junio de 2021, 09:47. Disponible en:

<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ministerio-relaciones-exteriores-lanza-segunda-version-aplicacion-movil-mi-consulado>

«Misión y Visión». Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. 15 de junio de 2021, 17:48. Disponible en: <https://www.apccolombia.gov.co/mision-y-vision>

«O Itamaraty e as carreiras do Serviço Exterior». Ministério das Relações Exteriores. 21 de junio de 2021, 14:05. Disponible en: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/perguntas-frequentes-artigos/19363-o-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-as-carreiras-do-servico-externo#nove>

«Organigrama». Ministério das Relações Exteriores. 21 de junio de 2021, 14:48. Disponible en: <https://www.gov.br/mre/es/archivos/20210616-organograma-esp.pdf>

«Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022». Cancillería de Colombia. 22 de junio de 2021, 10:10. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/ministerio/mision_vision_objetivos_normas_principios_lineamientos#1

«Política Nacional de Cooperación Internacional». Departamento Nacional de Planeación. 07 de junio de 2021, 10:11. Disponible en: [Link: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2768.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2768.pdf)

«Transparencia y rendición de cuentas». Ministerio de Asunto Exteriores, Unión Europea y Cooperación - AECID. 10 de junio de 2021, 10:46. Disponible en: <https://www.aecid.es/ES/la-aecid/transparencia>

«Trust and the virtual Organization». Harvard Business Review. 10 de junio de 2021, 10:10. Disponible en: <https://hbr.org/1995/05/trust-and-the-virtual-organization>

«XVI Seminario sobre Gestión Pública Local. "La administración que demanda la ciudadanía: el reto de hacer sencillo lo complejo"». Ministerio de Hacienda y Gestión Pública de España. 19 de junio de 2021, 18:38. Disponible en: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/actualidad/actividad_institucional/2010_10_29.html

ÁLVAREZ, A. y CHICA, S. Gestión de las Organizaciones Públicas. Bogotá: ESAP, 2008.

BAYÓN, S. Hacia un cambio en la estructura organizacional en la Administración Pública. Director: D. Vidina Tais Díaz Padilla. Universidad de la Laguna, Facultad de Derecho, Santa Cruz de Tenerife, 2016/2017.

BRUME, M. Estructura organizacional 2019. Barranquilla. Editorial Institución Universitaria Itsa. 2019.

CAMPOS, L. y HANNA, M. «Factibilidad educativa en una institución universitaria». Avances en salud [en línea]. 2017. pp. 7-16 [consulta: junio de 2021]. Disponible en: <https://revistas.unicordoba.edu.co/index.php/avancesalud/article/download/1201/1486/>

CARVAJAL, H. «Brasil: poder hegemónico o integrador». Cuadernos de Pensamiento Político. Fundación para el análisis y los estudios sociales. [En línea]. Enero-Marzo 2012, pp. 185-202. [consulta: julio de 2021]. Disponible en: https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423222658brasil-poder-hegemonico-o-integrador.pdf

CÓRDOBA, C. «La nueva democracia y el control de agencia para la eficacia en la gestión pública colombiana». Revista Ciudades, Estados y Política [en línea]. 2016. pp. 37-61. [consulta: junio de 2021]. ISSN web: 2389-8437. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/download/57339/59934/330404>

GRATIUS, S. «Brasil emerge como potencia regional y global». Quórum. [En línea]. Noviembre 2008, pp. 135 - 146. [consulta: julio de 2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4123089.pdf>

FERRER, L. Desarrollo organizacional, México, Ed. Trillas, 2002.

FIGUEIRA, A., «Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores». Revista brasileira de política internacional [en línea]. 2010. pp. 5-22 [consulta: junio de 2021]. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/NrWSY8tfKSR3h6WTH7QnVGd/?format=pdf&lang=pt>

GARCÍA, I., «La nueva gestión pública: evolución y tendencias». Presupuesto y gasto público [en línea]. 2007. pp. 37-64. [consulta: junio de 2021]. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)

GÓMEZ, C. Capítulo 4 - Enfoques aplicables al estudio de la Administración Pública. México. s.f.

HODGE, B. J. Teoría de la Organización: un enfoque estratégico. Madrid: Prentice Hall, 1998.

MILES, R. y SNOW, C., Organizaciones: nuevos conceptos para nuevas formas. California: Management Review, 1986.

MINTZBERG, H. La estructura de las organizaciones. Barcelona: Ariel, 2012.

MORALES, A. Arquitectura de sistemas organizativos. Córdoba: ETEA, 2000.

NOUWENS, J. y BOWMAN, H. «Living apart together in electronic commerce: the use of information and communication technology to create network organizations». Journal of computer-mediated communication [en línea]. 1995, vol. 1, núm. 3. [consulta: junio de 2021]. JCMC134. Disponible en: <https://academic.oup.com/jcmc/article/1/3/JCMC134/4584345>

OSTROFF, F., «La organización horizontal». Harvard Deusto Business Review [en línea]. 2000. pp. 89-93 [consulta: junio de 2021]. Disponible en: <https://www.harvard-deusto.com/la-organizacion-horizontal>

RIVAS, L., «Evolución de la teoría de la organización». Revista Universidad & Empresa, Universidad del Rosario. 2009. pp. 11-32. [consulta: mayo de 2021]. Disponible en: https://www.urosario.edu.co/urosario_files/57/575586aa-4e66-467c-a0e7-5b3e25539cd1.pdf

RIZZO, N., «Itinerario del reclutamiento diplomático (profesional) en Argentina. Afinidades y diferencias con Brasil y Chile». Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal [en línea]. 2016, pp. 37-66. [consulta: junio de 2021]. ISSN: 1666-4124. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646002>

ROBBINS, S. y COULTER, M. Administración. 10ª ed. México: Pearson Educación, 2010.

RUIZ, G. Estructura del Estado. Punta del Este, Uruguay. 2004.

SÁDABA, A. y CASTILLO-CLAVERO, A. y ZAMORA, D. Administración de organizaciones en el entorno actual. España: Piramide, 2003.

SCHEIN, E. Organizational Culture and Leadership. 3ª ed. San Francisco: HB Printting, 2004.

Sección Política. «Solo 23 % de los embajadores de Colombia son de carrera». EL TIEMPO. 22 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/embajadores-solo-23-de-embajadores-de-colombia-son-de-carrera-582935>

TURKLE, S. *The Second Self: computers and the human spirit*. 20 Edición. Londres. The MIT Press, 2005.

Bibliografía complementaria

«Los diferentes tipos de estructuras organizativas de una empresa y cómo transformarlas». *The power MBA*. 03 de mayo de 2021, 18:27. Disponible en: <https://www.thepowermba.com/es/business/tipos-de-estructuras-organizativas-de-una-empresa/>

Legislación citada

Constitución Política de Colombia de 1991. *Corte Constitucional de Colombia*. ISSN: 2344-8997. Imprenta Nacional. 2015. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

Decreto 1784 de 2019, del 04 de octubre. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia. 04 de octubre de 2019. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201784%20DEL%2004%20DE%20OCTUBRE%20DE%202019.pdf>

Decreto 179 de 2018, del 08 de febrero. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Presidencia de la República de Colombia. 08 de febrero de 2019. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20179%20DEL%2008%20DE%20FEBRERO%20DE%202019.pdf>

Decreto 869 de 2016, del 25 de mayo. Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones. Secretaria del Senado de Colombia. 25 de mayo de 2016. Disponible en:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0869_2016.html#29

Decreto 1081 de 2015, del 26 de mayo. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia. 26 de mayo de 2015. Disponible en:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-1081-2015.pdf>

Decreto 1067 de 2015, del 26 de mayo. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Cancillería de Colombia. 26 de mayo de 2015. Disponible en:

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

Decreto 1649 de 2014, del 02 de septiembre. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Departamento Administrativo de la Función Pública. 02 de septiembre de 2014. Disponible en:

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65488

Decreto 4152 de 2011, del 03 de noviembre. Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional– Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC– Colombia. Secretaria del Senado de Colombia. 03 de noviembre de 2011. Disponible en:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4152_2011.html

Decreto 2467 de 2005, del 19 de julio. Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 19 de julio de 2005. Disponible en:

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2467_2005.html

Decreto 1540 de 2003, del 06 de junio. Por el cual se reasigna una función del Ministerio de Relaciones Exteriores al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se adscribe la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional a este Departamento.

Secretaria del Senado de Colombia. 06 de junio de 2003. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1540_2003.html

Decreto 2111 de 1987, del 08 de noviembre. Por el cual se asignan funciones al Consejo Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 08 de noviembre de 1987. Disponible en: <http://2014.derechoshumanos.gov.co/Documents/130912-Decreto%202111-1987.pdf>

Ley 13.844 de 2019, del 18 de junio. Por medio de la cual se establece la organización de la Presidencia de la República y los Ministerios. Presidencia de la República Federativa de Brasil. 18 de junio de 2019. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844compilado.htm

Listado de abreviaturas

ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo.
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.
G20	Grupo de los 20.
NGP	Nueva Gestión Pública.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
RAE	Real Academia de la Lengua Española.