



Universidad Internacional de La Rioja  
Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública  
«Plan 2019»

Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública

**Gestión del Cambio en la Modernización  
Tecnológica de la Secretaría Distrital de  
Hacienda de Bogotá D.C.**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Héctor Mauricio Escobar Hurtado
Tipo de trabajo:	Trabajo Fin de Máster
Director:	Dr. Gonzalo Gabriel Carranza
Fecha:	3 de febrero de 2021

## Resumen

Este trabajo analiza la gestión del cambio en la modernización tecnológica efectuada en la Secretaría Distrital de Hacienda con la adopción de un nuevo ERP «Planificación de Recursos Empresariales», entre 2016 y 2020. Se analiza la percepción del personal de la entidad y el de la Administración frente al proyecto y todas las acciones que se tomaron para hacerlo viable. De una parte, se evalúa el conjunto de medidas tomadas para comunicar el proyecto, enrolar el cuerpo directivo, definir el equipo técnico y divulgar la información al personal de la entidad; de otra parte, se analiza el impacto que en términos de resistencia, ejecución y desarrollo jugaron los actores internos en promover o retardar su avance. Sin la gestión del cambio, el proyecto no se podría haber realizado y se habría perdido la oportunidad de transformar el sistema hacendario y tributario de más de 3,4 millones de contribuyentes de la ciudad.

### **Palabras clave:**

Modernización - Resistencia - Cambio – Transformación.

## Abstract

This work analyzes the change management strategies developed for the technological modernization process carried out in Bogota's Secretary of Finance between 2016 and 2020, that included the adoption of a new software ERP «Enterprise Resource Planning». The perceptions of both the entity's personnel and its Administration are analyzed against the project and the actions that were taken to make it viable. On one hand, this work evaluates the different set of measures taken to communicate the purpose and scope of the project, to assure the enrollment of the governing body, to define the technical team responsible to develop it, and to disclose the project's relevant information to the entity's personnel. On the other hand, it also analyzes the role played by the internal actors in the promotion or delay of the project's progress, in terms of the resistance it faced and the impact in its implementation and development. Without change management actions, the transformation project could not have been carried out and the opportunity to transform Bogota's finance and tax management system, that supports 3.4 million taxpayers, would have been lost.

### **Keywords:**

Modernization – Resistance - Change – Transformation.

## Índice de contenidos

1) Introducción .....	8
1.1. Justificación del tema elegido.....	9
1.2. Problema y finalidad del trabajo.....	10
1.3. Hipótesis y objetivos del trabajo .....	11
2. Marco teórico y desarrollo .....	13
2.1. Marco Teórico.....	13
2.1.1. Introducción .....	13
2.1.2. La Nueva Gobernanza.....	14
2.1.3. La Gestión del cambio en la Nueva Gobernanza.....	19
2.2. La Modernización en el Estado Colombiano .....	22
2.2.1. Constitución Política de 1991, Apertura Económica y Racionalización del Tamaño del Estado .....	22
2.2.2. Modernización Institucional y Nuevo Modelo Integral de Planeación y Gestión ...	25
2.2.3. La Modernización Tecnológica en el Distrito Capital .....	26
2.3. La Modernización Tecnológica de la Secretaría Distrital de Hacienda.....	28
2.3.1. Componente Técnico.....	28
2.3.1.1. Modelos de Modernización Tecnológica en el Sector Hacendario.....	28
2.3.1.2. Plan Estratégico de Modernización de la Secretaría Distrital de Hacienda.....	33
2.3.1.3. Contratación y Desarrollo del Proyecto de Modernización .....	34
2.3.2. Componente Gestión del Cambio .....	35
2.3.2.1. La Gestión del Cambio en los Procesos de Modernización .....	35
2.3.2.2. Plan Estratégico en la Gestión del Cambio .....	36

2.3.2.3. Principales Componentes de la Gestión Cambio .....	37
2.4. Evaluación de la gestión del cambio en la modernización Tecnológica de la Secretaria Distrital de Hacienda.....	38
2.4.1. Acciones ejecutadas en la gestión del cambio en el periodo precontractual.....	38
2.4.2. Acciones ejecutadas en la gestión del cambio durante el periodo contractual ....	40
2.4.3. Evaluación de la Estrategia y los Materiales de la Gestión del Cambio .....	42
2.4.4. Resultados de las entrevistas al personal encargado del proceso de modernización y comunicaciones .....	44
2.4.5. Síntesis del proceso y evaluación de la estrategia de la gestión de cambio .....	49
3. Conclusiones.....	58
Referencias bibliográficas.....	61
Listado de abreviaturas .....	67

## Índice de figuras

Figura 1. “Síntesis de la Nueva Gobernanza”. Elaboración propia.....	20
Figura 2. “Estructura Funcional de la Alcaldía”. Fuente <a href="https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital">https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital</a> . Diseño propio... .....	22
Figura 3. “Composición Institucional del Distrito”. Fuente <a href="https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital">https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital</a> . Diseño propio. ....	24
Figura 4. “Organigrama de la Secretaría de hacienda”. Fuente <a href="https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital">https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital</a> . Diseño propio.....	25
Figura 5. “Relacionamiento en la Dimensión de la Gestión del Cambio”. Diseño propio.....	49
Figura 6. “Componentes de la Gestión del Cambio”. Diseño propio.... .....	51

## Índice de tablas

Tabla 1. “Tabla 1. “Evolución Modelos de Gestión y Control” .....	24
<u>Tabla 2. “Escenarios de Valoración” .....</u>	<u>27</u>
<u>Tabla 3. “Modelo de Gestión de Cambio” .....</u>	<u>36</u>
<u>Tabla 4. “DOFA”. Evaluación DOFA de la Estrategia y los Materiales de la Gestión del Cambio.</u>	<u>38</u>
Tabla 5. “Entidades, Políticas y Dimensiones MIPG” .....	48
Tabla 5. “Atributos de Calidad en la Gestión del Cambio” .....	50

## 1) Introducción

Este trabajo se centra en el análisis de la modernización tecnológica de la Secretaría Distrital de Hacienda de la ciudad de Bogotá, Colombia, y en el análisis sobre la importancia de la gestión del cambio en un proceso de transformación, no solo como herramienta sino también como política. También, se abordará la discusión sobre el marco teórico más adecuado para su análisis, una visión sobre la modernización en Colombia y, finalmente, el caso de la transformación tecnológica de la secretaría.

La modernización en la República de Colombia se originó en la reducción de los déficits fiscales registrados por shocks económicos de diferente índole que afectaron la sostenibilidad del gasto público a finales del siglo XX. El término de modernización se ha asociado más a la reducción u optimización del tamaño del Estado que a la transformación institucional propiamente dicha. En tres décadas, la estrategia de enajenar se cambió por una de transformar las empresas y las entidades públicas. Para tal efecto, el Gobierno Nacional creó unidades de apoyo para promover la transformación institucional y a nivel regional, las entidades recurrieron a la conformación de equipos internos y/o contratación de consultores.

Estos esfuerzos de modernización se han plasmado cada cuatro años en los planes de desarrollo que aprueba el congreso, la asamblea departamental y los consejos municipales para el Gobierno Nacional, las gobernaciones y los municipios, respectivamente, registrando sus objetivos en línea con la política nacional y conforme a las capacidades y posibilidades del presupuesto de cada Administración. No obstante, se evidencia que una de las mayores amenazas de la modernización institucional proviene de la inapropiada gestión del cambio de los procesos de modernización y de la oposición de grupos de interés como son, entre otros, trabajadores, políticos, sindicatos y empresarios que juegan en contra de los planes de transformación así se considere que el proyecto sea altamente beneficioso o necesario.

Dentro de este contexto, el presente trabajo de fin de máster aborda de manera específica el análisis del impacto de la gestión del cambio en el proceso de modernización tecnológica de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. -SDH- y expone los factores y alternativas que

enriquecen la construcción de un mejor proceso de transformación de las entidades públicas en Colombia.

Para asegurar la viabilidad de la modernización, el Estado no solo requiere unos objetivos y soportes lógicos, sino también una buena gestión del cambio para la presentación de sus ventajas, propiciar una participación incluyente, y facilitar una mayor transparencia en la realización de los proyectos de transformación.

### 1.1. Justificación del tema elegido

En la última década, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP- a través del programa FOSIT, aportó a varias Administraciones hacendarias regionales el sistema de la empresa alemana SAP<sup>1</sup> para el mejoramiento de su gestión administrativa y financiera tales como la Gobernación de Cundinamarca, Departamento de Antioquia, Ciudad de Medellín, entre otros. En Colombia, de las 1.118 ciudades distribuidas en 32 departamentos, menos de 10 han emprendido programas de modernización tecnológica en los temas hacendarios con sistemas integrados dado que la mayoría han recurrido a desarrollos parciales o a soluciones de mercado con un limitado nivel de avance o integración.

En el caso de Bogotá, la modernización de la SDH reviste una particular importancia porque interconecta los módulos de presupuesto, tesorería, contabilidad y manejo de terceros en 77 entidades del distrito. La SDH desarrolló un sistema denominado “Si Capital” hace más de veinte años, con módulos sin integración activa, funcionamiento en línea o una base de datos única, entre otras falencias, pero con el cual se ha recaudado los impuestos y se ha manejado el

---

<sup>1</sup> SAP es una empresa multinacional alemana fundada en 1972 por antiguos empleados de IBM. SAP o Systems, Applications, Products in Data Processing «Sistemas, Aplicaciones, Productos en Proceso de Datos» provee sistemas que funcionan prácticamente en todos los ámbitos de la administración empresarial pública y privada. A SAP se le relaciona con los sistemas ERP «Planificación de Recursos Empresariales», que es un sistema que permite gestionar las diferentes áreas de una empresa, como son la producción, la logística, el inventario, los envíos, la contabilidad, el presupuesto, la tesorería, entre otros. Sus servicios cubren no solo las necesidades administrativas sino también la relación e interacción con los clientes.

presupuesto del Distrito Capital. Un proceso de modernización de esta índole demandaba un manejo de la gestión del cambio que promoviera la transformación y la adopción de nuevas tecnologías entre sus usuarios y que asegurara su uso y fortalecimiento hacia el futuro.

El proceso de modernización tecnológica de la SHD cobra relevancia al recordar que el PIB de Bogotá en 2019 alcanzó los USD \$104,5 billones, es decir, 32% del PIB Nacional<sup>2</sup> y que solo por el concepto de impuestos, la ciudad recaudó algo más de USD \$2.781 millones (INVEST IN BOGOTA 2019). El análisis de la gestión del cambio y su impacto sobre la modernización tecnológica resulta no solo un tema de interés sino también, un estudio de caso para otras entidades del orden nacional y, porque no, del orden regional.

## 1.2. Problema y finalidad del trabajo

Los procesos de modernización tecnológica de las entidades públicas en el país, especialmente en lo concerniente a la gestión del cambio en los temas tecnológicos, no tiene un lineamiento claro o concreto para llevarlos a cabo. La forma de abordarlos responde más a la capacidad y experiencia que puedan tener las Administraciones de las entidades que a un proceso normativo, un modelo o una política establecidas para el país. A pesar de que el Gobierno Nacional ha buscado definir las herramientas que simplifican e integran los sistemas de desarrollo administrativo y gestión de la calidad articulándolos con los de control interno para hacerlos más sencillos y eficientes, no ha identificado o desarrollado una directiva en relación con la gestión del cambio en procesos de modernización. Tampoco en los planes de Desarrollo se ha abordado la gestión del cambio como política o instrumento para el manejo y mejoramiento administrativo.

De la misma forma, en el objeto y misión de las entidades públicas no se cuenta con mecanismos para generar de manera permanente procesos adaptativos que les permitan responder a las cambiantes necesidades del mercado y de los ciudadanos, por cuanto carecen de una regulación o un direccionamiento que procure a las mismas entidades abordar con frecuencia un proceso de

---

<sup>2</sup> El PIB de Bogotá D.C. supera algunos países como Panamá, Guatemala, Honduras, Uruguay y Costa Rica, entre otros.

discusión – mejoramiento- adaptación – transformación. En definitiva, estas entidades no cuentan con una directiva que les permita mirarse de una manera diferente; no desde el ordenamiento legal sino desde la óptica de las necesidades de la ciudadanía.

En este orden de ideas, la finalidad de este TFM es describir de una manera crítica y meridiana la estrategia, la política y la estrategia de la gestión del cambio en el proceso de modernización tecnológica de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá -SHD, con el fin de dar elementos de juicio a otras entidades del Distrito o del país que les permitan abordar eficaz y eficientemente la discusión y pertinencia de incorporar este tema dentro de sus políticas públicas.

La relevancia del proceso de la gestión del cambio se ha tendido a valorar más como un mecanismo propio de la ejecución de proyectos tecnológicos y no como un instrumento que permita la adaptación de las instituciones frente a las peticiones y necesidades de los ciudadanos.

### 1.3. Hipótesis y objetivos del trabajo

La gestión del cambio no solo es una herramienta más en los procesos de modernización tecnológica de las Entidades Públicas, también sirve de base para la formulación misma de políticas del Estado enfocadas en fortalecer la buena gobernanza, permitir la participación de la sociedad en la gestión de los recursos públicos y, finalmente, reconfigurar a la burocracia para que se sume a la transformación y no a su obstrucción. La gestión del cambio, como política, facilitara una permanente adaptación del accionar público frente a las cambiantes demandas y necesidades de los ciudadanos, dentro de mayores parámetros de transparencia, acceso y fiscalización por parte de la sociedad. Con base en esta hipótesis, el TFM que a continuación se desarrolla, se centra en estructuración y análisis de los siguientes objetivos que sirvan como mecanismos que permitan contrastar y servir de argumento a la necesidad del cambio como política de Estado:

- Identificar el marco teórico que se ajuste de una manera más adecuada a la visión y estructura del impacto de la gestión del cambio en el manejo y la transformación del Estado.

- Exponer como los diferentes aportes teóricos que se ajustan a este TFM no han ponderado adecuadamente el tema de la gestión del cambio como factor relevante en la gobernanza y el desarrollo de procesos de modernización del estado.
- Analizar el proceso de modernización colombiana, la forma y modo en que se ha trasladado desde la órbita nacional a la regional y reflexionar sobre las medidas que han permitido el fortalecimiento institucional.
- Abordar el proceso de modernización tecnológica en la SDH, evaluando en detalle todos los aspectos atinentes a éste, mostrando los impactos de la gestión del cambio durante su proceso de desarrollo.
- Realizar una propuesta para abordar la gestión del cambio como parte de una política nacional y no como un mero instrumento de transformación.

## 2. Marco teórico y desarrollo

### 2.1. Marco Teórico

#### 2.1.1. Introducción

En las democracias occidentales, existe la percepción en la población de que la burocracia de las entidades estatales debe ejecutar de manera correcta las políticas públicas, enfocarse en el bien común y construir acuerdos que permitan una adecuada transparencia y participación de la sociedad para garantizar las condiciones apropiadas del ejercicio de las libertades y la participación ciudadana. Tal relación necesita de la creación de unos mecanismos a través de los cuales se estructure una articulación institucional y se facilite la participación ciudadana de un modo bidireccional, eficaz y permanente. Este propósito institucional requiere de una gestión especial del lenguaje y una forma de ejercer la gobernanza para efectuar y mantener una comunicación creíble y eficaz.

A medida que la relación Estado – ciudadano se fortalece a través de un marco jurídico apropiado y de manera creciente se busca promoverla y retroalimentarla, se fortalece la necesidad de contar con los medios técnicos, la infraestructura y el uso de tecnologías que soporten tal dialogo. El meollo del asunto es que la disponibilidad de la tecnología por sí misma no garantiza este propósito de política por cuanto requiere, adicionalmente, la creación de una estrategia dentro del propio Estado que asegure la definición, la implantación y el uso de estos medios para asegurar el éxito de tales políticas de transformación y una participación de la burocracia para llevarla a cabo. Esto, se fundamenta en una nueva visión de la forma de gobernar y en una precisa gestión para que ocurra realmente.

La gestión del cambio se centra en las personas y en su actitud sobre la forma de observar la realidad y en aceptar la transformación en la manera de realizar sus labores, por ello las organizaciones, públicas o privadas, deben anticipar las trasformaciones y ajustarse al cambio (Norma Internacional ISO 9001:2015). En esta misma conceptualización, el cambio demanda un esfuerzo muy grande por parte de las organizaciones para convencer, enrolar y comprometer a los funcionarios a fin de vincularlos al proceso y a su consolidación (KPMG 2020). La gestión del

cambio no se limita de manera taxativa a la burocracia del Estado, sino que su efecto se desborda a los propios ciudadanos.

Lo anterior se ve reflejado en el concepto de la gobernanza y se registra en dos textos que se mencionan de manera frecuente en la literatura. El primero, que define la gobernanza como «el proceso de toma de decisiones por los actores interesados con respecto a un territorio, recurso, problemática, entre otros, y el proceso por el cual estas decisiones son implementadas o no implementadas» (UNESCAP 2009, p. 1). El segundo, que entiende que «[e]s el proceso a través del cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como acordar y decidir las formas de organización, los recursos requeridos y las actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos decididos» (AGUILAR 2014, p. 18). La gobernanza requiere una red más amplia de gestión y se conecta con agentes sobre los cuales no se pensaría que tiene relación.

En consecuencia, se considera que el marco teórico más adecuado para el análisis del presente TFM se fundamenta sobre la base de la Nueva Gobernanza Pública y el peso que dentro de esta tiene la gestión del cambio.

### 2.1.2. La Nueva Gobernanza

Con el propósito de contrastar adecuadamente la discusión teórica de la NG, la gobernanza y la gestión del cambio, se hará un breve repaso de los marcos teóricos sobre los cuales se puede llevar a cabo el presente análisis y permitir un mejor entendimiento.

El enfoque clásico sobre el Estado y la burocracia apareció hacia finales del siglo diecinueve a través de una argumentación teórica en el modelo público organizacional de estructura piramidal dentro del cual la asignación de roles y responsabilidades van en el sentido contrario a la base; esto es, un control y liderazgo preponderante de la parte superior sobre la parte media y baja de la organización. Este marco teórico puede caracterizarse de la siguiente forma:

- Oferta del Estado exclusivamente a través de las entidades y de sus propios medios.

- Diseño y administración interna de los programas públicos.
- Prevalencia de los objetivos del Estado sobre los de la sociedad.
- Inexistencia de una articulación participativa con otros agentes económicos.
- Inflexibilidad en el alcance de los administradores públicos.
- Las condiciones de eficiencia económica no están afectadas por consideraciones sociales.
- El Estado no busca ejercer ningún tipo de liderazgo social ni participación de otros (WEBER 2002, CUEVAS 2001, STIGLITZ 2000).

En este marco, la articulación de comunicación con la sociedad y la gestión del cambio en la burocracia simplemente no existen y tampoco representan problemas en sí mismos. Podría pensarse que están dados y que se producen automáticamente. La gestión del cambio, los canales de comunicación y la tecnología no se perciben como factores decisivos porque la eficiencia del Estado resuelve en sí misma tal situación. Este modelo se considera a sí mismo capaz de emprender y ofrecer la prestación de múltiples servicios sin necesidad de organizar su burocracia, articularse con agentes privados o relacionarse con la ciudadanía.

Frente a los retos del Estado en términos de restricciones fiscales y los de cambios en su agenda política surge la visión de la Nueva Gestión Pública -NGP- cuyos derroteros se construyen a partir de la racionalización del tamaño del estado, ya sea vía liquidaciones, fusiones, privatizaciones y/o tercerización, imposición del criterio de costo – eficiencia, desintervención, desregulación y descentralización entre otras opciones (AGUILAR 2013, SANCHEZ 2015). En este marco teórico se reconocen varios aspectos con los cuales podemos caracterizarlo:

- Redefinición del rol y del tamaño del estado.
- Desintervención y liberalización de la economía.
- Aplicación de políticas de ajuste fiscal en el Estado y la economía.
- Redireccionamiento del papel las entidades y las empresas del Estado en términos de eficacia y eficiencia.
- Participación de otros agentes económicos en la prestación de servicios públicos.
- Definición de facultades claras a las administraciones públicas sobre su rol y alcance.
- Articulación con otros agentes económicos, pero sujeta a una visión estatal.

El Estado se ve impactado por la realidad interna y externa que afectan su gestión; por ejemplo, las decisiones de política no bastan para mover la inversión y los recursos de la economía y se enfrentan a la existencia de esquemas y acuerdos que reducen el margen político. En este marco teórico, el Estado redefine su rol frente a la economía sin generar los puentes o la relación con la ciudadanía y otros agentes sociales para transformar la manera de hacer las cosas con lo cual los ciudadanos continúan marginados de la toma de decisiones en el estado. Este marco teórico tampoco hace mención explícita a la gestión del cambio como una herramienta de transformación de los procesos de gobierno y menos de la burocracia.

Por último, llegamos al Modelo de Nueva Gobernanza que recoge y cambia las construcciones teóricas anteriores. La Gobernanza se puede considerar como la forma de gobernar de una manera equilibrada con la sociedad para el logro de objetivos permanentes y coherentes (ZURBBRIGGEN 2014, QUINTERO 2017). Esta expresión recoge al Estado y al ciudadano, natural y jurídico, en una interacción virtuosa y permanente para el logro conjunto de los objetivos de la política pública. Este enfoque resulta revolucionario frente a otros marcos teóricos por cuanto acaba con la creencia del Estado autónomo e independiente y crea una visión en la cual éste es una instancia del actuar social, integrado, interdependiente y sistémico.

La unión de poder – recursos – agentes forma una triada en la cual caben todas las interpretaciones y enfoques; la tecnología, la participación y la gestión del cambio se pueden integrar como componentes vivos, transformadores y referentes de una nueva manera de gestionar el interés público (UNESCAP 2020). En la NG se pueden incluir a grandes rasgos las siguientes características (CORDOVA 2018):

- Redefinición del rol del Estado en relación con diferentes agentes públicos y privados.
- Consideración que el ciudadano no es un factor sino un propósito en sí mismo.
- Intervención exclusiva del Estado no es suficiente para el logro de los objetivos de política.
- Transformación de la forma de liderar del Estado.
- Movilización de los recursos del Estado junto a los de la sociedad dentro un objetivo común.

- Participación plural del ciudadano, las empresas, el sector público, entre otros, en las decisiones del estado.
- Cambio de la capacidad directiva del Estado dentro de una relación inter – articulada con los demás agentes.

Sintetizando, la NG, «Concretamente es el proceso a través del cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como acordar y decidir las formas de organización, los recursos requeridos y las actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos decididos» (AGUILAR 2014, p. 18). Esta expresión quiere evidenciar que la interdependencia del Estado con la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía, lejos de debilitarlo lo fortalece y lo legitima como agente de cambio, liderando todo tipo de procesos que se enfocan en ello; obviamente con todos los riesgos que ello implica, pero con un renovado sentido del liderazgo de las sociedades occidentales. Esa relación que se retroalimenta tiene como telón de fondo el ciudadano que sustenta una nueva concepción en la participación de las decisiones del estado.

Sin una activa participación de la burocracia es poco probable que se puedan dar los cambios porque a pesar de tenerse la voluntad política del gobierno de turno o el elegido, las acciones deben ejecutarse desde las mismas entidades públicas. Dicho de otra manera, el Estado actúa desde la iniciativa y la gestión de los funcionarios de las entidades que con su trabajo dan vida a la política, a la estrategia y al uso adecuado de los recursos públicos.

El estado, sin perder de vista la misionalidad de las entidades a su cargo, debe liderar la gobernanza de la sociedad, las entidades y la misma administración. El gran interrogante surge de cuál es la estrategia más adecuada para llevar a cabo tal propósito de gobernanza a todo nivel porque estos propósitos requieren el uso de tecnologías para facilitar la gestión, transparencia, participación y colaboración (SANCHEZ 2015).

El origen de la gestión del Estado es la burocracia y, desde un punto puramente teleológico, el objeto de su trabajo es, en últimas, el ciudadano. ¿Pero cómo participa y se articula el ciudadano con el estado? Una gobernanza efectiva no se forma solamente con la existencia de encuestas de

medición de opinión, elaboración de entrevistas focalizadas, sondeos, etc., por cuanto estas pueden estar sirviendo a legitimar ciertas posturas de grupos de interés, sino que surge de la revelación de las preferencias y necesidades de la mayor parte de la población. La construcción de una relación sincera entre el Estado y la sociedad requiere de la definición de una política y una estrategia clara para ser aplicada a todo nivel.

Para el estado, una cosa es liderar la gobernanza de la sociedad en su conjunto y, otra muy distinta, es articularse internamente para alinear los intereses y los temores de su burocracia para sumarse a este esfuerzo mancomunado de transformación. La burocracia tiene también sus propios objetivos e intereses que no necesariamente pueden llegar a canalizarse dentro de los planes altruistas que representa hoy en día la NG (NISKANEN 1971). A esto se le suma que la burocracia propiamente dicha tiene una connotación de permanencia en contraste con el gobierno que es temporal. Por la naturaleza variada de cada entidad, su misionalidad, sus normas y facultades se genera un escenario variado, múltiple y heterogéneo que resulta difícil de controlar, medir y dirigir para el propio sector público, con lo cual la complejidad de la coordinación se multiplica exponencialmente.

Los mayores aportes de la NG son que el Estado no es un agente con el poder para llevar a cabo los cambios que requiere la sociedad, sino que se potencia cuando aporta su capacidad y liderazgo para encauzar los agentes de la economía y la sociedad dado que por sí mismo no puede hacer la sumatoria de todos. En ese sentido, hasta la seguridad en el Estado puede convertirse en un tema de disposición y construcción conjunta con los ciudadanos (CORDOVA 2018). El otro aporte es el concepto del relacionamiento; solo el Estado tiene la validez jurídica y política para hacer acuerdos sociales que sean sostenibles en el tiempo, entre otros. Finalmente, es el único marco teórico en el cual la tecnología avanzada de redes e inteligencia artificial puede jugar un rol trasformador de la economía y la sociedad (SANCHEZ 2015).

Vale la pena traer a colación una reciente discusión que se realizó en la Fundación Rafael Del Pino sobre qué hay que reformar en la Administración pública española. En ésta, se planteó que la politización y la burocracia, entre otros, juegan en contra de la modernización del Estado y en su capacidad de respuesta a los retos que demanda la sociedad. La burocracia que se asienta gracias a la carrera administrativa termina por obstaculizar los intentos de cambio y, peor aún, los

esfuerzos por mejorar el actuar del estado. En este ámbito, resulta necesario que la sociedad y el Estado hagan un rediseño sustentado en las necesidades sociales y no de los intereses políticos y de la burocracia, ajustando sus facultades y normas para poder darle la capacidad a los gobiernos de efectuar reformas reales (FUNDACIÓN RAFAEL DEL PINO 2021).

### 2.1.3. La Gestión del cambio en la Nueva Gobernanza

La NG no es un marco de fácil aplicación ni comprensión. En la actualidad, se observa que la mayor parte de las Administraciones Públicas continúan en el camino del modelo gerencial, buscando mejores indicadores de gestión y percepción para definir y ejecutar sus políticas y ejecutar su misión institucional. Dentro de este actuar, perciben al sector privado, las organizaciones, la sociedad y los individuos como partes de una mesa sobre la cual construir la arquitectura de un nuevo desarrollo, pero sin una intención genuina de generar una verdadera participación, una construcción conjunta y, sobre todo, una verdadera gobernanza.

Al Estado no le ha sido fácil comprender que el liderazgo se basa en la capacidad de organizar y aunar los esfuerzos con todos los agentes sociales para la materialización de un objetivo común. El verdadero desafío se centra en la creación de nuevas formas de gobernanza colaborativa, con espacios en los cuales la relación gobierno-sociedad se estructura de una forma abierta y compleja (ZURBRIGGEN 2014). El verdadero poder la NG se fundamenta en la gestión, el relacionamiento, la concurrencia, la apertura y el empoderamiento del mismo Estado con la sociedad y todos sus componentes económicos, sociales y políticos.

El relacionamiento a todo nivel es la clave para la consolidación de la NG; el Estado debe promover una verdadera gestión relacional en los planes del gobierno, los conflictos públicos, la gestión de los proyectos usando las redes, promoviendo la cocreación, el emprendimiento y la participación ciudadana para crear consensos a todo nivel, comprender los movimientos y fenómenos sociales e involucrar la burocracia de otra forma más inclusiva entre otros (PASCUAL 2017). Por lo anterior, para efectos de sintetizar este marco de NG se presenta a continuación el siguiente gráfico.



Figura 1. "Síntesis de la Nueva Gobernanza". Elaboración propia.

Sin pretender ignorar otros aspectos, la NG se apoya en el relacionamiento y la tecnología, en los valores y la ética del Estado y la sociedad, en la participación ciudadana y, finalmente, en la definición de políticas en las cuales no solo se promulgue, sino que se empodere de manera explícita a las administraciones y a las burocracias a tomar ese camino. La NG se ve impactada por la forma en que el Estado asume su propio liderazgo y el que proyecta a la sociedad en su conjunto y, de otra parte, en las interpretaciones y tendencias que definen si se enfoca más en la estructura legal, organizacional, etc., o en los procesos de liderazgo propiamente dicho. De otra parte, la NG se ve impactada por la forma en que el Estado comunica, convence, comprende e interpreta los diferentes agentes y sus propósitos e intereses frente a los suyos. Finalmente, todas las acciones o inacciones de los gobiernos impactan en mayor o menor grado la estructura institucional y técnica del estado.

El sector público debe dotarse de políticas, medios y estrategias para abordar de manera efectiva el manejo de su burocracia por cuanto su rechazo puede impedir la consolidación de una NG. El

tema de la vinculación activa de la burocracia no depende de manera exclusiva de la ética y responsabilidades que a ella atañen sino de su convencimiento efectivo sobre la necesidad del cambio y de su sincero compromiso (OECD 2016). No se trata de una regla o una ley, se trata de un propósito compartido. Recogiendo los objetivos de la gestión del relacionamiento, es absolutamente necesario abrir una nueva categoría específicamente para la gestión del cambio hacia la burocracia como política y estrategia de estado.

Para acometer los propósitos de la Gobernanza, la burocracia es un objetivo de primer orden por los siguientes factores:

- La NG parte de lo construido tanto funcional como estructuralmente hablando.
- La carrera administrativa genera una inflexibilidad que impide el cambio o la relocalización de la burocracia.
- Los planes de desarrollo y de adopción de la NG tienen un cronograma limitado por el cual se hace necesario trabajar con los recursos físicos, económicos y humanos que estén disponibles.
- El personal que mejor conoce el estado, sus limitaciones y su potencial es la misma burocracia.
- La aplicación de las políticas se hace a través de las entidades del Estado y, por lo tanto, de sus burocracias.
- Los interlocutores verdaderos de las políticas, planes y proyectos del Estado son los propios funcionarios que las ejecutan día a día.
- La burocracia, más que un grupo es un segmento que debe tenerse en cuenta dentro del cambio y la vinculación constructiva de la NG.

Debido a que la gestión del cambio en la burocracia es una necesidad más que en un objetivo, representa un factor más estructural que coyuntural. Si la sociedad cambia cada día y sus necesidades se mueven de una manera dinámica, el Estado no puede continuar siendo esa institución inamovible y vertical, debe mutar y transformarse constantemente para poder ajustarse a las nuevas necesidades y retos por llegar.

Es importante resaltar que, en el caso de la SDH, se efectúo un esfuerzo mancomunado con la Secretaría General del Distrito, el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, Invest In Bogotá, la Veeduría Distrital, entre otras. Esto, como resultado del paulatino y continuo proceso de modernización institucional a todo nivel que se ha hecho en Colombia en los últimos veinte años (CONPES 2010 - 2020). Este esfuerzo, a modo de conclusión, confirma que es necesario efectuar una construcción común para generar una efectiva y útil conversación entre todos los agentes que conforman una sociedad (QUINTERO 2017).

## 2.2. La Modernización en el Estado Colombiano

### 2.2.1. Constitución Política de 1991, Apertura Económica y Racionalización del Tamaño del Estado

El Gobierno Nacional en Colombia comprende tres ramas del poder, esto es, Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, su manejo comprende todo el territorio nacional. Cada gobernación departamental y municipal tiene su propio poder Ejecutivo<sup>3</sup>, un ente coadministrador<sup>4</sup> y la presencia de las autoridades de policía nacional y de la justicia. Al iniciar cualquier administración, el partido o alianza ganadora debe presentar a consideración del Congreso, Asamblea Departamental y Consejo Municipal, según corresponda, el plan de desarrollo en el cual se registran todas las acciones y proyectos que se planean ejecutar durante los cuatro años de gobierno que tiene cada administración.

En la historia colombiana, en términos de modernización, se distinguen claramente dos etapas en el último siglo XX (OCAMPO 2019), a saber:

- Proceso de sustitución de importaciones y replanteamiento del modelo económico a seguir. Periodo 1930 – 1989.

---

<sup>3</sup> Gobernador y Alcalde.

<sup>4</sup> Asamblea Departamental y Consejo Municipal

Durante este período, Colombia comenzó la transformación del campo, afianzamiento de un modelo exportador de materias primas y la intervención del Estado en el sector industrial y financiero. Esta época terminó durante la década de los ochenta a raíz de la crisis de la deuda y el agotamiento el modelo de sustitución de importaciones.

- Proceso de Apertura Económica y Promulgación de la nueva Constitución Política. Periodo 1990 – 2020.

En el año de 1990 inició la Administración del presidente de la República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo y a su plan de desarrollo denominado “la Revolución Pacífica” (DNP 1990). En este plan, el Gobierno Nacional inició la apertura económica, redujo la estructura arancelaria, liberalizó la inversión extrajera, des intervino la economía entre otras medidas y, cambió la constitución política a través de una Asamblea Constituyente que sustituyó el Estado de derecho por uno garantista de los derechos fundamentales políticos, sociales y económicos.

A través de esta reforma, el gobierno implementó los principios establecidos en el consenso de Washington dando vía libre a la adopción de un régimen económico neoliberal (CRUZ 2010).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, creado por la Ley 19 de 1958 como máxima autoridad nacional de planeación, estableció que resultaba necesario definir una estrategia de mantenimiento de la participación pública solamente en las entidades en las cuales existía una orden constitucional (CONPES 3281 2003)<sup>5</sup>. Este programa de reducción de la participación del Estado Colombiano se ha venido desarrollando a lo largo de los últimos 20 años.

Respecto a las entidades y empresas que se han seguido manteniendo, los diferentes gobiernos han venido efectuando un fortalecimiento institucional de manera gradual. Se ha hecho un esfuerzo importante en mejorar el factor humano, agilizar los criterios de selección, mejorar los

---

<sup>5</sup> El artículo 1 y 13 de la Constitución Política Carta se establece el Estado social de derecho y el énfasis en la protección a los grupos más débiles y vulnerables de la población, respectivamente. También, en los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 65, 66, 67, 70 y 71 se establecen los derechos económicos, sociales y culturales.

procesos de contratación, promover una mayor transparencia en las actuaciones públicas, fortalecer el régimen sancionatorio y mejorar la gestión de participación y servicio al ciudadano.

**Tabla 2. “Evolución Modelos de Gestión y Control”**

2017	Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Decreto 1499. 11/sep/2017
2012	Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Decreto 2482. 3/dic/2012
2011	Estatuto Anticorrupción. Ley 1474. 12/jul/2011
2005	Modelo Estándar de Control Interno MECI. Decreto 1599. 20/may/2005
2003	Sistema de Gestión de Calidad. Ley 872. 30/dic/2003
1998	Sistema de Desarrollo Administrativo. Ley 489. 29/dic/1989
1993	Sistema de Control Interno. Ley 87. 29/nov/1993
1991	Principios de la Función Administrativa y Mecanismos de Control. Constitución Política, Artículos 209 y 269. 20/jul/1991

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública

En síntesis, el fortalecimiento de la gestión y la regulación del sector público han sido el centro de los planes de desarrollo y la promulgación de varias leyes. Este esfuerzo se ve materializado en la consolidación del Modelo Interno de Planeación y Gestión -MIPG-, con el cual se centran todas las actividades de las entidades en el ciudadano. Con este, se crearon dimensiones y objetivos que tienen el propósito de definir el manejo y control del presupuesto, el control interno y toda la gestión enfocada en el mejoramiento de la gestión administrativa hacia el público; además, cabe resaltar que es de obligatorio cumplimiento para todas las administraciones públicas.

El Gobierno Nacional ha venido generando lineamientos en términos de contar con un solo sistema de gestión para todas la entidades públicas, nacionales, departamentales y municipales. Este esfuerzo crea las condiciones de convergencia en servicios y tecnologías hacia el futuro y las condiciones para crear una sola ventana de atención y coordinación de los servicios del sector público a nivel nacional. No se debe olvidar que dentro del esquema de la NG está contemplado

el tema de la tecnología, los valores y el relacionamiento como una parte estructural que asegure la participación ciudadana y la creación de esquemas colaborativos dentro del mismo estado.

### 2.2.2. Modernización Institucional y Nuevo Modelo Integral de Planeación y Gestión

En estas tres últimas décadas, el Gobierno Nacional estructuró varios modelos para definir las reglas de juego con las cuales hacer el control de la gestión administrativa y establecer un proceso administrativo que fuera común para todas las entidades públicas. Debido a que estos modelos se fueron haciendo más complejos en la medida que las entidades emitían direccionamientos y se cruzaban unos con otros, llevó al Gobierno Nacional a considerar la definición de una sola política que juntara todas de tal forma que se complementaran y le dieran un marco general para que las entidades aplicaran un único modelo de gestión (DAFP 2019).

A través del artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se ordenó la creación de un solo sistema de gestión que integrara los sistemas de desarrollo administrativo y de gestión de la calidad, establecidos en las Leyes 489 de 1998 y 872 de 2003, y su articulación con el sistema de control interno creado en la Ley 87 de 1993 y modificado en la Ley 489 de 1998. Por instrucción del Gobierno Nacional, el MIPG se reglamentó a través de los Decretos 2482 de 2012 y 1499 de 2017 con el fin de hacerlos de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del sector público en Colombia (DAFP 2019).

El ordenamiento legal vigente establece que el sector público fija el contenido, forma, frecuencia, medios e instrucciones a través de la cual las entidades deben implementar este sistema y ordena que en cada entidad se cree un comité de gestión de MIPG para coordinar su implementación. Las principales características del MIPG son las siguientes:

- Define las políticas, normas, recursos e información para que la gestión pública obtenga un mejor desempeño y resultados que satisfagan las necesidades y los derechos ciudadanos. Se trata en el fondo del valor público y la satisfacción de los ciudadanos.
- Define todas las políticas de gestión y desempeño institucional.
- Establece todos los ministerios que dan los lineamientos de políticas
- Identifica los objetivos organizacionales

- Delimita los principios y valores que deben tener las entidades.
- Menciona las dimensiones sobre las cuales se fundamenta el modelo de gestión.
- Finalmente establece los mecanismos de medición y reportes (DAFP 2019).

El MIPG debe aplicarse de manera permanente con el objeto de mejorar el valor de lo público, elevar sistemáticamente la satisfacción de los ciudadanos y aplicar un solo sistema de manejo administrativo y de gestión para todas las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal.

### 2.2.3. La Modernización Tecnológica en el Distrito Capital

Bogotá no solo es la capital del país, sino que también se percibe como el epicentro de la modernización y el ejemplo a seguir en el desarrollo institucional en toda Colombia, por ello su estructura administrativa se compone de secretarías especializadas en temas sectoriales sobre las cuales recae el manejo de entidades y empresas.



*Figura 2. “Estructura Funcional de la Alcaldía”. Fuente <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital>. Diseño propio.*

En lo corrido de este siglo, gran parte de los países de América Latina realizaron ingentes esfuerzos de modernización en la gestión financiera pública a través de la adopción de sistemas contables únicos, creación de mecanismo de información financiera, unificación de los sistemas de compras y adquisiciones públicas, etc. (BID 2015). Este esfuerzo de modernización condujo al uso de tecnologías y sistemas que soportan el sistema de gestión pública y a una mayor coordinación interinstitucional que, lamentablemente, no se ha difuminado en la misma velocidad y proporción en las administraciones regionales y/o municipales.

En el caso colombiano, la anterior estrategia generó una red heterogénea, desigual y desarticulada en el cual la mayoría de las entidades territoriales terminó rezagada y/o desconectada de los sistemas del Gobierno Nacional. En el caso de Bogotá, por veinte años la SDH realizó inversiones para la creación de un mismo sistema hasta la llegada del alcalde Enrique Peñaloza que aprobó un plan de desarrollo en el cual se le incluyó el tema de la modernización tecnológica.

Es importante comentar que el Distrito Capital ha seguido los lineamientos del Gobierno Nacional en materia de modernización institucional y se le reconoce por la búsqueda del mejoramiento el ambiente de trabajo, la atención al ciudadano y la prestación de servicios con alto nivel de calidad, comparado con entidades de carácter nacional (Transparencia por Colombia 2018).

En el Distrito, el desarrollo tecnológico se concentró en unas pocas entidades dentro de las cuales la SDH es quizás la más avanzada y la responsable del recaudo de los impuestos, manejo del endeudamiento, receptor de recursos del Gobierno Nacional y manejo de los recursos del presupuesto, entre otros. La SDH desarrolló los módulos tesorería, presupuesto, contabilidad y terceros los cuales colocó a disposición de otras entidades del Distrito.

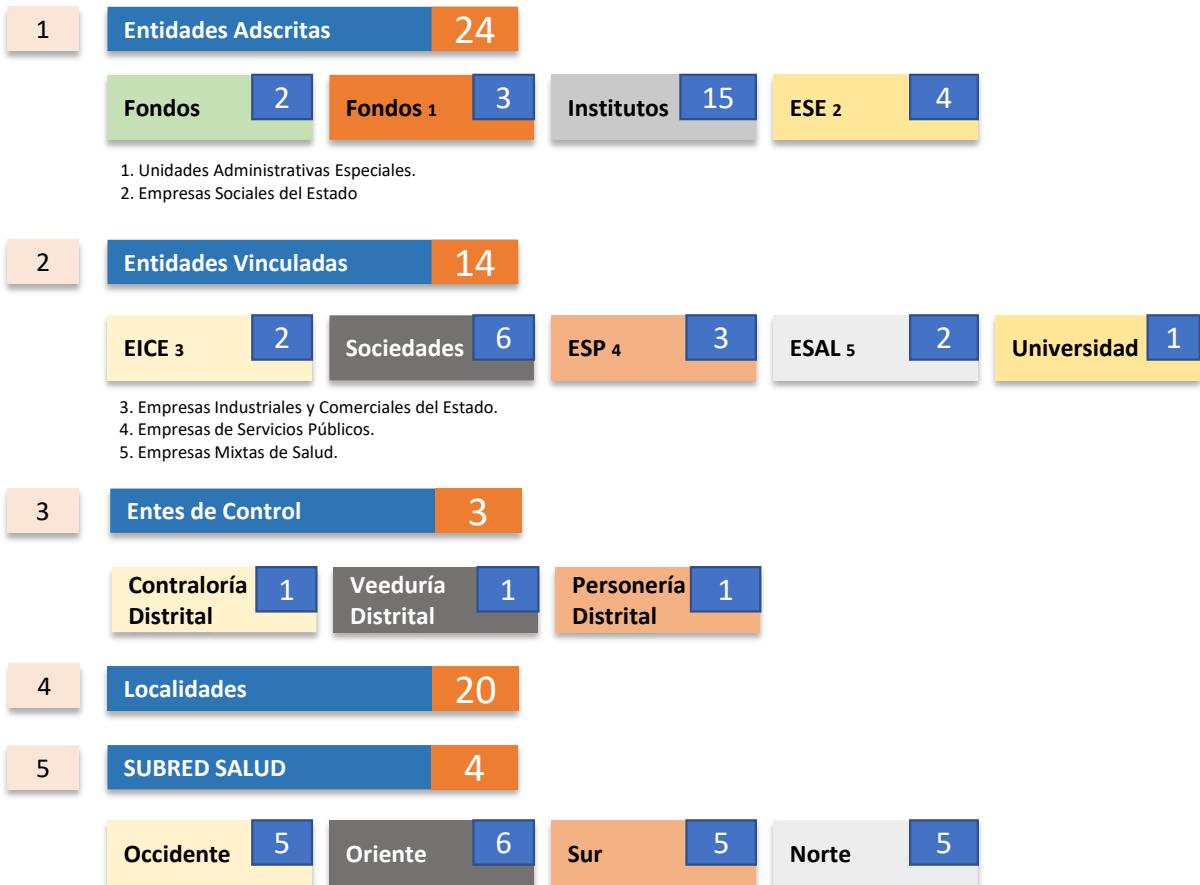


Figura 3. "Composición Institucional del Distrito". (Fuente <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital>. Diseño propio.)

Respecto a las empresas, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C. -EAAB- y la Empresa de Energía de Bogotá D.C. -EEB- escogieron adoptar soluciones de mercado y en la actualidad tienen instalado el sistema de Planificación de Recursos Empresariales de SAP que es una empresa alemana de sistemas. La empresa de teléfonos de Bogotá -ETB- ha venido trabajando con desarrollos internos y soluciones de mercado.

## 2.3. La Modernización Tecnológica de la Secretaría Distrital de Hacienda

### 2.3.1. Componente Técnico

#### 2.3.1.1. Modelos de Modernización Tecnológica en el Sector Hacendario

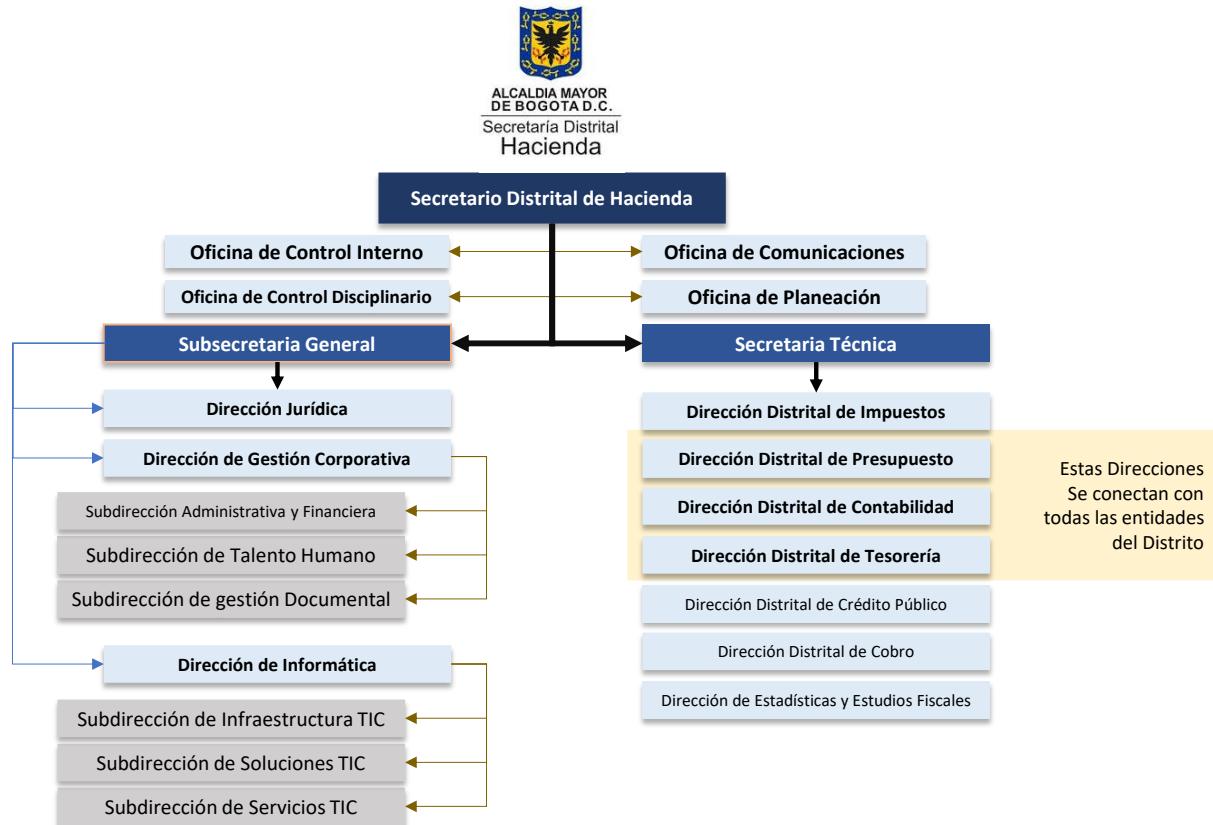


Figura 4. “Organigrama de la Secretaría de hacienda”. Fuente <https://boqota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital>. Diseño propio.

Desde el punto de vista técnico, a finales de la década de los noventa, la SDH comenzó a estructurar un desarrollo interno conocido como “Si Capital” basado en un diseño propio estructurado por un equipo de desarrollo en la Subdirección de Soluciones TIC, de la Dirección de Informática. Los módulos desarrollados con más complejidad fueron los de impuestos, presupuesto, contabilidad, tesorería y proveedores dado que corresponden a las Direcciones interconectadas con las demás entidades del Distrito. Luego, se desarrollaron los módulos de gestión de personal, contratación, gestión documental, radicación, etc., para el área administrativa. Finalmente, por demanda de servicios se han ido elaborando más desarrollos específicos de manera continua y creciente.

Técnicamente hablando, el tema critico de Si Capital fue que los módulos no funcionaban de manera integrada y tampoco se articulaban en una sola base de datos con lo cual, en definitiva, se contaba con sistemas independientes y desintegrados. La estrategia para el desarrollo

respondió más a satisfacer necesidades concretas que a crear una verdadera arquitectura integrada de sistemas.

Respecto a la infraestructura que daba soporte al sistema Si Capital, la Subdirección de Infraestructura montó el cuarto de equipos en los cuales corría el programa y se guardaban las bases de datos con equipos de diferentes marcas y tecnologías. La conexión de la entidad con unas pocas entidades se hacía a través de fibra óptica y, con la mayoría, mediante el envío y recepción de correos electrónicos o el envío de archivos.

Con la llegada de la nueva Administración en el año 2016 y facultados en los artículos 47, 58 y 59 del Plan Distrital de Desarrollo, la SDH conformó un equipo de trabajo para adelantar un diagnóstico y, conforme a los resultados, buscó apoyo técnico en el tema de tecnología, inició un estudio de mercado y realizó el proceso de contratación respectivo. En la etapa de diagnóstico, se realizaron tres análisis que concluyeron desde el punto de vista técnico, el de procesos, y el de análisis financiero la conveniencia de adquirir un nuevo sistema. Para el tema de las especificaciones técnicas, se montó un equipo conformado por todas las Direcciones de la entidad que dieron sus lineamientos y definieron específicamente sus necesidades. Desde el punto de vista técnico, la SDH concluyó que el sistema tenía como debilidades:

- «Desarrollos elaborados por la misma entidad sin posibilidad de obtener soporte externo,
- Ausencia de documentación en los procesos de desarrollo,
- Ausencia de metodología estandarizada que permita intervenir procesos y,
- Rotación del personal especialista con lo cual el existente no tiene el conocimiento sobre los desarrollos.

Desde el punto de vista de la infraestructura, las debilidades registradas fueron las siguientes:

- Pluralidad de plataformas,
- Numerosos puntos de falla en la conectividad,
- Rotación de personal experto,
- Ausencia de soporte las 24 horas,
- Complejidad en el monitoreo,
- Complejidad en la administración,

- Falta de capacidad de las plataformas,
- Obsolescencia en algunas plataformas». (EMPALME BOGDATA 2019, p. 20).

Desde el punto de vista de la optimización de los procesos en la Dirección Distrital de Impuestos, «La conclusión del ejercicio fue que de los 522 registros de la Matriz de Riesgo Inherente de Seguridad de la Información, compuesta por la asociación de 160 vulnerabilidades y 70 amenazas, se determinaron 30 riesgos distribuidos porcentualmente entre los principios de seguridad como 33% integridad, 30% confidencialidad y 37% disponibilidad, cuya severidad inherente fue catalogada como extrema. Por lo anterior, para mitigar y/o eliminar el mayor número de riesgos se recomendó adquirir un Sistema Integrado de Información con los estándares de seguridad y disponibilidad requeridos» (EMPALME BOGDATA 2019, p. 14). Finalmente, desde el punto de vista estrictamente financiero, la Secretaría de Hacienda presentó en el documento de empalme, tres modelos financieros:

- «Mantener la situación actual,
- Realizar mejoras, hasta por el 70% restante del sistema y,
- Adquisición e implementación del sistema integrado de planificación de recursos empresariales<sup>6</sup> y el módulo de impuestos» (EMPALME BOGDATA 2019, p. 15).

**Tabla 2. “Escenarios de Valoración”**

Escenario	Miles de Millones de Pesos	Millones de Dólares
1	\$ 110	\$ 35,6
2	\$ 172	\$ 55,7
3	\$ 93	\$ 30,1

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Tasa de cambio 15/nov/2016

---

<sup>6</sup> En los contratos y en el proceso de licitación se reconoce este programa con el acrónimo de CORE- ERP que se traduce como corporate requirements o requisitos corporativos en español, que para el caso es el módulo de impuestos por cuanto este es el centro del negocio de la secretaría de hacienda y, el Enterprise Resource Planning o Planificación de Recursos Empresariales en español, que es el sistema operativo de todos los módulos hacendarios.

Los resultados del modelo arrojaron que el escenario más ventajoso era adquirir un sistema de mercado y no mejorar el sistema interno. El escenario de seguir igual no era viable a la luz de la realidad técnica y de las necesidades de la ciudad. Uno de los principales problemas en las entidades públicas es pensar que solo existe una sola forma de hacer las cosas y es reforzando lo que se tiene, aun cuando los estudios técnicos digan lo contrario. Este temor se refuerza en la medida que se ha afianzado un temor a efectuar la transformación de la gestión pública por los intereses particulares de cada Administración, por los intereses de los políticos de turno o, peor aún, por los propios intereses de una burocracia que no desea modernizarse por que le puede afectar su sostenibilidad en el largo plazo. La modernización no es una elección, es una necesidad que debe ser asumida y defendida.

La Administración concluyó que no se podía continuar con el modelo interno y debía adoptar una solución de mercado que fuera capaz de funcionar en la nube, tener el respaldo de una firma internacional y con experiencia probada en otras administraciones tributarias en el mundo. La Administración, con base en lo establecido en el Plan de Desarrollo, el diagnóstico y el respaldo presupuestal, inició el proceso de contratación. De la misma forma, paralelo a ello, la SDH firmó un acuerdo de cooperación técnica con la Corporación Financiera Internacional para efectuar el diagnóstico, una estrategia y el apoyo para el desarrollo de los requerimientos técnicos con el fin de modernizar el sistema de información de la entidad, entre otros propósitos.

En el estudio de mercado, se recibió la ayuda de Invest In Bogotá que indagó a nivel internacional los proveedores con verdadera capacidad y experiencia y, con base en estos aportes, se concluyó que la opción más adecuada para atender las necesidades era un programa de planificación de recursos empresariales integrado con el módulo de impuestos; esto es, un modelo que tuviera las funcionalidades administrativas de presupuestos, contabilidad, tesorería, recursos humanos, gestión del conocimiento, gestión documental, atención al ciudadano, etc., y también tuviera el corazón del negocio que no es otro que el módulo de recaudo de impuestos. De la misma forma, por recomendaciones del mercado y por requerimientos del diseño propuesto, se buscó que el programa corriera en la denominada nube sin requerimientos de infraestructura física. En síntesis, se pasó de un modelo de desarrollo interno a un modelo de mercado en la nube.

La Secretaría General del Distrito Capital se sumó al esfuerzo de la Secretaría Distrital de Hacienda para contratar el programa aportando cerca de USD \$ 5 millones con el compromiso que cuando estuviera terminado se replique en otras entidades del Distrito, comenzando por esta misma entidad (Convenio Interadministrativo 2017).

Puede concluirse que todos los pasos y acciones emprendidas por la SDH durante el estudio de mercado y la contratación del nuevo sistema se apegaron a la ley y se extendieron más allá de lo simplemente exigido en la medida que se efectúo un esfuerzo institucional sin antecedentes para darle más proyección, alcance, participación y transparencia al proceso de modernización. Pocas veces el estado ha emprendido procesos con este nivel de importancia y con tantas instancias que aseguraran un mejor nivel técnico y legal.

#### 2.3.1.2. Plan Estratégico de Modernización de la Secretaría Distrital de Hacienda

El plan estratégico adoptado por la Dirección de Informática fue de:

- «Proveer servicios tecnológicos de calidad, de manera oportuna y eficiente a los usuarios internos y externos, dentro del marco normativo vigente.
- Gestionar los recursos tecnológicos mediante la adopción de mejores prácticas, estándares y tendencias de Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Fortalecer las competencias profesionales del recurso humano a cargo de la Dirección de Información y Tecnología» (SDH 2019, p. 5).

Este plan estratégico se implanto de manera directa con el desarrollo de dos objetivos, a saber:

- Operar un nuevo sistema recursos empresariales y,
- Operar un nuevo módulo de impuestos.

Sobre estos dos objetivos se construye la atención al ciudadano, la infraestructura en la nube, la interconexión con las demás entidades del Distrito, la capacidad de gestionar la información y los recursos de la ciudad en unas mejores condiciones de seguridad, más confiabilidad y mayor disponibilidad. El nuevo sistema genera un alto nivel de prestación de servicios, comunicación y transmisión de datos con otras entidades porque sus servicios en la nube le permiten a la

Secretaría acabar con las inversiones en infraestructura que rápidamente quedan obsoletas y que su mantenimiento resulta muy oneroso en el largo plazo. Con esta experiencia, se busca replicar el ejercicio en otras entidades para que, gradualmente, se construya un solo sistema estandarizado en todo el Distrito que permita a las entidades trabajar con una misma plataforma en la nube y con procesos comunes a todos.

### 2.3.1.3. Contratación y Desarrollo del Proyecto de Modernización

Al cerrar el proceso de licitación para la adquisición del sistema, la SDH firmó el Contrato No. 170351-0-2017 por un valor de \$ 39.828.475.000 o USD \$12.8 Millones con tasa de cambio de \$3.100 pesos por dólar, con el consorcio Unión Temporal Core Tributario conformado por Sinergia de México y El Corte Ingles de España. El plazo de ejecución del proyecto para montar el programa de planificación de recursos empresariales y el módulo de impuestos<sup>7</sup>, desarrollado por la empresa SAP de Alemania fue de dos años, tiempo en el cual se debía preparar la entrega y el pago del contrato en cuatro cuotas. En resumen, con este contrato se consiguió:

- «Proveer e implementar Sistema Integrado de Planificación de Recursos Empresariales y el Módulo de Impuestos con su licenciamiento,
- Capacitación o entrenamiento de 1300 usuarios funcionales,
- Migración de Datos,
- Soporte en la implementación, estabilización y garantía,
- 10.000 horas para consultoría y desarrollos adicionales,
- Capacitación y certificación funcional y técnica para 80 funcionarios,
- Documentación y registro de procedimientos en el Sistema General de Calidad y,
- Suministro de programa para el proceso de implementación». (SDH 2019, p. 48).

Por otra parte, con SAP se contrató directamente el servicio de prestación de servicios tecnológicos para subir el servicio de infraestructura a la nube.

---

<sup>7</sup> Denominado comercialmente SAP HANA S4.

La entrega se ha modificado dentro de los términos del contrato establecido para cambiar la fecha de salida a producción o funcionamiento durante el año 2020. A finales de 2020, entró a funcionar el programa de planificación de recursos empresariales que se conoce con el nombre de BOGDATA<sup>8</sup> y que sustituye al anterior Si Capital. El contrato se amplió hasta finales de 2021 para terminar el componente de impuestos.

### 2.3.2. Componente Gestión del Cambio

#### 2.3.2.1. La Gestión del Cambio en los Procesos de Modernización

La Gestión del Cambio en proyectos de e-administración demanda retos de diversa índole, pero el principal y más contundente es que «el éxito de cualquier proyecto va a venir en gran medida determinado por el grado de aceptación y adaptación de las personas involucradas» (Red de Municipios Digitales de Castilla y León 2009, p. 7). La gestión del cambio está dirigida realmente a las personas de la organización que enfrentan todo tipo de sensaciones y sentimientos frente a la modernización. Como se mencionó, debido a que la transformación va ligada a la idea de programas de reducción del tamaño del Estado o procesos de liquidación y enajenación de empresas y/o entidades, la percepción que tienen los funcionarios puede alcanzar el temor de perder sus puestos de trabajo.

La Administración consciente que ese problema, estructuró una estrategia escalonada en la cual se comenzó por viabilizar y ejecutar la transformación de la infraestructura física, el manual de servicio y, como punto final, la tecnología. El proceso de modernización planteado en el año 2016 generó reacciones positivas y negativas por parte de algunas personas y de miembros del sindicato, razón por la cual se consideró apropiado proveer información para generar confianza y respaldo para acometer lo proyectos de modernización de la entidad. Conforme a lo planeado, en el año 2016 y 2017 se mejoró la localización y la infraestructura de las oficinas de la entidad, se concentró todo el personal en el Centro Administrativo Distrital y, finalmente, se inició la renovación gradual de siete pisos de oficinas en los que desarrollaban sus labores las direcciones

---

<sup>8</sup> Acrónimo de Datos de Bogotá.

de la entidad. Con ello, se mostró que la modernización no solo beneficia a los ciudadanos sino también a los funcionarios y que las intenciones se pueden plasmar en obras concretas.

Respecto al tema del servicio, la Administración se alió con el Departamento Nacional de Planeación y la Subsecretaría Distrital del Servicio al Ciudadano de la Secretaría General del Distrito para efectuar un mejoramiento de la gestión del servicio y la creación de un nuevo manual de atención para todas las entidades del Distrito Capital.

Respecto a la intención de obtener respaldo y credibilidad en los proyectos, resultó clave contar con el apoyo de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, Invest In Bogotá y la Secretaría General en la realización del diagnóstico, diseño, contratación, financiación e implementación del nuevo sistema de planificación de recursos empresariales y el módulo de impuestos. El propósito final no fue otro que presentar esto como una estrategia de modernización de alto impacto y de largo alcance para la entidad y para la ciudad.

Por último, la Administración de la entidad identificó la definición de una estrategia de gestión del cambio para el personal Directivo y administrativo, previo a la contratación del sistema con el objeto de generar aceptación y apoyo en su realización.

#### 2.3.2.2. Plan Estratégico en la Gestión del Cambio

La gestión del cambio en el proceso de modernización tecnológica se dio en dos etapas: una de carácter precontractual o antes de la licitación y otra posterior, desde la firma del contrato para el desarrollo del proyecto.

En la etapa precontractual, como se comentó atrás, la Administración buscó consolidar una percepción que los nuevos proyectos eran posibles y beneficiosos para el personal de la entidad. No obstante, una cosa era mejorar la infraestructura física y, otra muy distinta, cambiar la tecnología que llevaba 20 años en uso y adaptación. Por esta razón, la Administración consideró apropiado apoyarse de la firma Maximizar Consultores, especializada el manejo y gestión organizacional, con el fin de identificar una estrategia de manejo de la gestión del cambio y realizar unas acciones previas a la contratación del programa para ir adelantando un proceso de intervención.

Respecto a la etapa contractual, se aplicó la estrategia de gestión del cambio establecida por el contratista y propuesta durante el periodo de licitación (Unión Temporal Core Tributario 2017). Esta estrategia se comentará más adelante.

### 2.3.2.3. Principales Componentes de la Gestión Cambio

Ambas propuestas, tanto la de Maximizar Consultores y la de Unión Temporal Core Tributario, plantearon en mayor o menor medida la realización de las siguientes actividades como parte de la gestión del cambio en el proceso de modernización tecnológica:

- Realizar un trabajo en campo para determinar la percepción de los funcionarios hacia el proyecto e identificar inhibidores y estimuladores.
- Determinar las personas y los factores sobre los cuales se debían realizar acciones concretas en términos de planeación e intervención.
- Determinar la estrategia de gestión del cambio, el plan, los medios, los recursos, los niveles y la táctica en cada nivel y ámbito de la entidad.
- Determinar el cronograma de actividades que involucrara a la entidad, los funcionarios, los directivos y los clientes de la entidad con el fin de eliminar las resistencias y obtener un cambio de actitud al proyecto.
- Realizar un plan de seguimiento y un plan de ajuste.

En esta etapa precontractual, la intervención y la medición se efectúo sobre el personal directivo y administrativo de la entidad, especificando los roles de cada parte involucrada, los medios requeridos, los contenidos, las técnicas y las metas a ser obtenidas.

En la etapa contractual, la intervención se realizó sobre cada dirección de la entidad y sobre las entidades del Distrito que quedarían interconectadas. En total, se interviniieron cerca de 1.200 funcionarios; 800 de la entidad y el resto de otras.

## 2.4. Evaluación de la gestión del cambio en la modernización Tecnológica de la Secretaría Distrital de Hacienda

### 2.4.1. Acciones ejecutadas en la gestión del cambio en el periodo precontractual

La firma Maximizar Consultores y la Subdirección de Talento Humano de la Dirección Corporativa, realizaron una gestión del cambio durante los tres meses previos a la contratación del sistema y, una vez contratado, por seis meses más, concentrada en los siguientes temas:

- Creación de un pequeño comité conformado por la Secretaría de Hacienda, los dos Subsecretarios, la Directora de Gestión Corporativa, el Director de Talento Humano, el Director de Tecnología y la asesora de Comunicaciones para hacer recomendaciones y seguimiento.
- Revisión del ámbito y alcance del proceso de contratación del nuevo sistema.
- Revisión de las encuestas del clima laboral del último año.
- Acompañamiento a la Administración en los eventos, reuniones y foros de antesala a la contratación y de inicio y arranque del proyecto.
- Realización de una encuesta de expectativas sobre la modernización a los funcionarios de la entidad, mediante encuestas estructuradas virtuales, previa a la contratación y seis meses después de iniciado el proyecto.
- Determinación de los factores promotores e inhibidores del proceso de modernización e identificación de las áreas más resistentes al cambio.
- Realización de reuniones con el cuerpo directivo de la entidad y con cada área específica para medir la aceptación, disposición e interés de colaboración en el proyecto; tanto previo al inicio como posterior a la contratación.
- Realización de reuniones con el equipo de desarrollo del lado consultor y de la entidad.
- Presentación de resultados y recomendaciones.

Los resultados del estudio efectuado en la Secretaría de Hacienda mostraron resultados negativos y podrían sintetizarse así:

- «Desconfianza con la decisión de contratar la solución.

- Gran desconocimiento del proyecto por parte de los funcionarios,
- Visión negativa del papel de los directivos en el proceso de cambio,
- Dudas sobre el éxito del proyecto,
- Poca disposición a apoyar» (Maximizar 2018).

Seis meses después, se realizó un segundo estudio y una síntesis de los resultados fueron los siguientes:

- «Se presentaron avances en el conocimiento de la información relacionada con el alcance del proyecto, pero en algunas áreas persistía un importante nivel de desconocimiento.
- El entendimiento y la vinculación con el proyecto, a pesar de las recomendaciones del consultor, aún era débil.
- La percepción negativa sobre el proyecto se concentra principalmente en el nivel con mayor protagonismo en la implementación y en la salida en vivo.
- El nivel directivo/asesor tiene una visión más positiva del proyecto, aunque parece no era el caso de todas las áreas.
- Salvo en el nivel directivo, la disposición a apoyar se mostraba débil» (Maximizar 2018).

Respecto a las encuestas al equipo de trabajo del proyecto de la Unión temporal y de la entidad, los resultados mejoraron ostensiblemente, pero se recomendó aumentar la información hacia ellos. Claramente, la gestión de informar, vincular, participar y promover por parte de la Administración impactó positivamente, pero se evidenció la necesidad de solicitarle a la Unión Temporal realizar un proceso de gestión del cambio y de la información más grande e intenso. De la misma forma, también se percibió que entre el personal directivo que llevaba mucho tiempo en la entidad, existía una resistencia al cambio tecnológico y que no mostraba una disposición a participar activamente en el proyecto. El caso más complejo se presentó en la Dirección de Impuestos y el origen de su resistencia se explicaba en la percepción que la modernización demandaba desafíos, trabajos, compromisos y, sobre todo, incertidumbres que en ese momento no se podían determinar. En el resto de los funcionarios, la percepción por el cambio era más positiva y la expectativa y compromiso de mejora eran más adecuados.

La resistencia al cambio es una decisión o una percepción. La resistencia no se puede ni se debe percibir como una mala actitud o una reacción injustificada. Es simplemente una percepción y una oportunidad de mejora que debe abordarse con estrategias que aseguren que el cambio puede darse dentro del marco de un deber del gobierno para con el ciudadano. No puede percibirse que esto corresponde a un capricho o una postura política, solamente se trata de un compromiso de mejora.

#### 2.4.2. Acciones ejecutadas en la gestión del cambio durante el periodo contractual

Unión Temporal Core Tributario aplicó la metodología establecida en el modelo ADKAR que es «un modelo de gestión del cambio orientado a objetivos que guía los cambios individuales y organizacionales» (PROSCI 2020). Se considera que esta metodología es de las más usadas en el mundo. Existen otros modelos de gestión del cambio como son los de LEWIN, las 7S de MCKINSEY, NUDGE, BRIDGES, entre otros más (Estratego 2019, McKinsey 2020, Activa Conocimiento 2020).

**Tabla 3. “Modelo de Gestión de Cambio”**

Modelo de gestión del Cambio ADKAR® de PROSCI		
A	Awareness / Conciencia	¿Porque es necesario el cambio?
D	Desire /Deseo	¿Deseo de participar en el cambio?
K	Knowledge / Conocimiento	¿Sabe cómo contribuir al cambio?
A	Ability / Habilidad	¿Recibió la capacitación para el cambio?
R	Reinforcement	¿Que acciones se deben tener para mantener el cambio?

Fuente: [www.prosci.com](http://www.prosci.com)

La estrategia completa abarcó tres dimensiones: 1) Comunicación, 2) Sensibilización, y 3) Capacitación. Todo esto en un ambiente de permanente medición y ajuste. En resumen, las principales labores realizadas fueron las siguientes:

- «Creación de un Comité de Seguimiento conformado por los directivos de la entidad y la Unión Temporal.
- Definición del Plan de Gestión del Cambio para la entidad, las áreas y las entidades.
- Definición del plan de comunicaciones de Gestión del Cambio. General y específico a cada tema.
- Definición de todas las actividades de promoción, información, persuasión y avance del proyecto para el equipo de desarrollo y para la entidad.
- Alineación de la gestión del cambio del proyecto con la estrategia de comunicación de la entidad.
- Definición del plan de medición en el nivel de adopción de Gestión del Cambio
- Definición del Plan de capacitación por área, producto y entidad.
- Presentación mensual de la gestión mensual de actividades de Gestión del Cambio» (Unión Temporal Core Tributario 2017).

El proceso de gestión del cambio se hizo más complejo a medida que se fueron integrando los funcionarios y asesores que apoyaban la construcción de los requerimientos dentro del nuevo sistema y, para el resto de la entidad, se realizaron presentaciones sistemáticas que atendían sus inquietudes, dudas y temores. La alta dirección se comprometió en la difusión, explicación y dialogo sobre los aspectos más relevantes como eran la conservación de los puestos de trabajo, los cambios de los procesos, la capacitación, el traslado de las bases de datos, entre otros. Estas actividades se ejecutaron a lo largo de 2018, 2019 y 2020.

No obstante, los temores y la oposición focalizada continuaron hasta el final del proyecto explicados en buena parte por la demora en los desarrollos que terminó por generar en algunos casos desconfianza y, en otros, resistencia. La gestión del cambio ayudó sustancialmente en el manejo de las percepciones, pero no cambió las posiciones de algunos que desde el principio del proyecto mostraron oposición. Finalmente, el tema se ha aclarado en las áreas desde que el

sistema no tributario entró en producción o funcionamiento en octubre de 2020. Durante cuatro meses más se hicieron procesos de ajustes para el normal funcionamiento del sistema de planificación de recursos empresariales. El módulo de impuestos continuará en desarrollo durante el año 2021.

#### 2.4.3. Evaluación de la Estrategia y los Materiales de la Gestión del Cambio

**Tabla 4. “DOFA”**

Fortalezas	Debilidades
Apoyo del alcalde y los secretarios para acometer el cambio del sistema de información.	Desconfianza de los desarrolladores internos.
Apoyo de firmas con amplia experiencia.	Alto nivel de incertidumbre de los funcionarios del área de sistemas sobre su futuro.
Equipo de trabajo del cambio comprometido y profesional.	Alto nivel de desconocimiento de las falencias de Si Capital o el sistema anterior.
Excelente nivel de comunicación entre el equipo de la entidad y el de la unión temporal.	Alto nivel de desconocimiento de la herramienta adquirida.
Alto nivel de disposición para enfrentar los retos.	Sobre estimación de los cambios.
Disposición de medios técnicos y financieros para generar buena comunicación.	Bajo nivel de experiencia del equipo de hacienda en otros programas.
Buena identificación de la estrategia de comunicación.	Reducido número de funcionarios con experiencia en entidades de mejor nivel tecnológico.
	Desconfianza sobre la capacidad de acometer cambios profundos.

Buen levantamiento de información interna y control de inhibidores.  Buena comunicación con la mayor parte de los funcionarios y los sindicatos.  Provisión permanente de información a la entidad sobre avances o sobre problemas.  Alto nivel de reuniones y reconocimientos al personal del proyecto.  Generación de estímulos de recreación y económicos a los equipos de trabajo.  Creación de diversos canales de comunicación y crítica.  Disposición de los más altos directivos para discutir y enfrentar problemas.  Aceptación de limitaciones y puntos a mejorar en el proceso.  Proyectar que los cambios son continuos y permanentes.	Arraigo a las formas y procesos antiguos.  Rumores de costos y fracasos en otros programas de modernización institucional.  Un cuerpo directivo con poca experiencia en entidades del orden nacional o privado.  Alta fragmentación organizacional y división interna.  Alta resistencia al cambio.  Percepción de Corrupción.  Alta rotación de funcionarios por efecto de los concursos de personal.  Aplazamientos de la salida en producción.
Oportunidades	Amenazas
Apoyo del fabricante para mostrar experiencias exitosas.  Apoyo de otras entidades del Distrito y de la Nación para mostrar experiencias exitosas a los funcionarios.	Presión política de sectores que no quieren la modernización.  Percepción de mejoramiento futuro del recaudo y reducción de la evasión.  Entidades contrarias a la modernización.

<p>El interés de otras entidades en modernizar y seguir el ejemplo de Hacienda.</p> <p>Mejoramiento de la percepción ciudadana sobre hacienda.</p> <p>Apoyo del Gobierno Nacional para el desarrollo del proyecto.</p> <p>Inicio de grandes obras del Distrito como el metro, las troncales de Transmilenio, el nuevo plan de ordenamiento territorial, etc.</p> <p>Recepción de apoyo por parte de medios de comunicación.</p> <p>Aportar la experiencia en los nuevos procesos de modernización de otras entidades.</p> <p>Crear una nueva política de gestión de cambio para una modernización y transformación continua.</p>	<p>Grupos de presión contrarios al mejoramiento de la gestión tributaria.</p> <p>Oposición de los actuales proveedores de software y servicios.</p> <p>Llegada de la nueva Administración sin haber terminado el proyecto.</p> <p>Que la nueva Administración no quiera o desee cambiar el modelo.</p> <p>Que la nueva Administración ceda a presiones de grupos de interés.</p> <p>Que se demores demasiado el desarrollo del proyecto.</p> <p>Cambio tecnológico.</p> <p>Políticos enemigos del cambio y la modernización.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia

#### 2.4.4. Resultados de las entrevistas al personal encargado del proceso de modernización y comunicaciones

Para la realización del proyecto de modernización en la SDH, como se describe en la Figura 4, se estableció que todo el equipo directivo de la entidad estaría vinculado en su desarrollo, pero los responsables directos encargados de aprobar el desarrollo del sistema eran los directores de cada área, sus jefes designados a los equipos de desarrollo y los funcionarios delegados para la

definición de cada funcionalidad. De parte de la entidad, esto implicó un equipo de funcionarios que bordeó en promedio las 35 personas.

De este grupo, se le solicitó a varios que expresaran su percepción sobre la gestión del cambio y la burocracia, no tanto para opinar sobre este proyecto en particular sino para expresar su visión sobre lo general en un proceso de esta índole. De la misma forma, se le solicitó a los funcionarios del proveedor del sistema que opinaran al respecto y a expertos en gestión de procesos de modernización que han participado en proyectos de la misma clase en entidades públicas para recibir su opinión en estos temas.

La entrevista realizada no tiene pretensión alguna de establecer una tendencia estadística o la definición de un perfil directivo, solamente pretende mostrar en algún grado la percepción que sobre el tema de la gestión del cambio tienen algunos funcionarios, el proveedor y dos expertos en gestión pública. La entrevista fue realizada mediante correo electrónico o chat y fue enviada a 25 personas, pero de ellas solo respondieron 9. La síntesis de estas entrevistas es la siguiente:

*1. ¿Cuáles factores, en el tema de la gestión del cambio, ¿considera usted que son los decisivos en un proceso de modernización tecnológica?*

Sobre este punto resulta interesante comentar que todos los comentarios giraron sobre aspectos que se pueden agrupar en cuatro temas:

- Liderazgo: Debe existir un claro compromiso por parte de la alta dirección para asumir el reto del proyecto, pero dentro de una gobernanza que permita una activa participación de los empleados.
- Dedicación: El equipo que se va a dedicar al proyecto debe tener una dedicación exclusiva de principio a fin.
- Comunicación. Este aspecto es de singular importancia por cuanto la mayor parte de fallas y equívocos surgen de una mala o desarticulada estrategia.
- Identificación. Los opositores y los seguidores generan reacciones diversas que deben conocerse a través de encuestas o mediciones previas para evitar trabas y obstáculos.

*2. ¿De esos factores, cual considera que son realmente críticos?*

En su orden, sin perjuicio de comentarse otros, se pueden resaltar los siguientes:

- Liderazgo. La conducción de un proyecto desde la misma gerencia marca la diferencia entre un éxito y un fracaso.
- Comunicación. Cuando el personal tiene percepciones equivocadas o no obtienen información, los proyectos arrancan sin enfoque ni dirección.
- Identificación. Quien no conoce al competidor o al opositor, seguramente fallará en su propósito.

3. *Por su experiencia en Colombia, desde el punto de vista de la gestión del cambio, ¿qué tipo de funcionarios considera que generan la mayor resistencia al cambio y cuáles son sus motivaciones?*

En este punto, se respondió con todo tipo de perfiles, pero se registró una respuesta que lo agrupa de una manera singular:

- Todos los funcionarios, sin importar nivel y escala, pueden oponerse.

Las motivaciones que mueven a los empleados son diversas, particulares y específicas. En ese sentido, sin la información ni el enrolamiento requeridos en una gestión del cambio, cualquier trabajador puede llegar a expresar o definir una oposición al proyecto, jugando en contra del propósito de la alta dirección.

4. *¿Qué tipo de medidas considera usted que debería tomar una entidad que hace un proceso de modernización y cuales el Gobierno Nacional?*

- Sobre las medidas que debe tomar una entidad para realizar un proceso de modernización, se puede concluir que la formación de líderes comprometidos y encargados exclusivamente de esta labor, el apoyo al equipo de desarrollo y la planeación del proyecto se consideran las recetas del éxito.
- Sobre las medidas que debe tomar el Gobierno Nacional, se definieron varios temas sobre los cuales vale resaltar los siguientes temas:
  - Promover el desarrollo de políticas de transformación tecnológica y de gestión de cambio.
  - Promover la transferencia de conocimiento y tecnológica.
  - Apoyar técnicamente los proyectos y experiencias exitosas.

- Crear mecanismos para que los entes de control apoyen los procesos de modernización.

*5. En términos de gestión del cambio, ¿cuál es su lección aprendida?*

En las respuestas a este tema, contrario a lo que podría pensarse que es una discusión técnica, las respuestas corresponden más a conclusiones de vida:

- Entender que siempre seguirá existiendo oposición de algunos a la transformación.
- Apoyar los líderes naturales comprometidos con el cambio.
- Asegurar la motivación al logro del proyecto.
- No dividir al personal o generar radicalización en las posiciones opuestas.
- Comprender que hay problemas de conocimiento, pero también de actitud.
- Concluir que todo depende más de la voluntad propia que de la actitud de otros.
- Generar victorias para elevar la credibilidad en el proceso.
- Flexibilizar las acciones conforme se van presentando cambios.

*6. ¿Considera usted que la burocracia impide, dilata, cambia o promueve los procesos de modernización?, por favor explíquelo.*

En este punto, la respuesta fue unánime porque todos consideran que la burocracia si es un factor que puede mover o detener un proyecto. La burocracia y su manejo son esenciales a la hora de comprometerse con un proyecto y la estrategia obliga a saber manejar o entender esta variable.

*7. ¿Considera que el beneficio social de la modernización prima sobre los derechos de los trabajadores de una entidad pública?*

Puede concluirse que a pesar de que la modernización no riñe con los derechos de los trabajadores, es necesario actualizar y flexibilizar los marcos de acción de la Administración Pública para permitir que las entidades puedan vincular personal bajo otro tipo de modalidad diferentes a la carrera administrativa para garantizar los resultados requeridos por la ciudadanía y la entidad en el tiempo y condiciones oportunas. Es clave entender que la modernización aporta a los derechos de los trabajadores, pero es más la interpretación política y personal la que juega en contra.

En síntesis, las entrevistas arrojan una visión muy importante sobre la gestión del cambio como instrumento de manejo de los proyectos de modernización, como estrategia de manejo de la burocracia, pero también, como un derrotero que debería estar en la agenda de los planes de desarrollo para ascenderla al nivel de política de Estado. El poder de la burocracia y/o de los trabajadores públicos considerados individualmente, representan un puente o una barrera de inmensas proporciones a la hora de transformar las entidades y el accionar del Estado. Este aspecto no debe ser tomado como un tema menor o anecdótico, sino que debe ser asumido de manera responsable porque sin importar el tamaño o localización de la entidad pública, es una realidad que afecta de manera homogénea y trasversal a todo el sector público.

Otro punto importante de las entrevistas es que nos permiten contrastar de alguna manera lo expuesto en el presente TFM sobre el desafío que conlleva un proceso de modernización y, aún más, del arduo trabajo que implica la transformación del propio Estado. Una nueva gobernanza solo es posible en un escenario de integración entre el Estado y la Sociedad, con lo cual cualquier otro segmento o grupo que solo trabaja en pos de sus propios intereses se convierte en una trampa al progreso y al desarrollo.

Finalmente, desde un punto de vista personal, se puede considerar que el Estado y sus diferentes instituciones son meros instrumentos de política que continúan en proceso de formación y, por qué no, de cocreación con la sociedad en su conjunto. Nos hemos acostumbrado a pensar el Estado como una estructura inamovible, sobre la cual se han operado cambios estructurales muy pequeños en los últimos doscientos años y, marginalmente en los últimos cuarenta años. Se ha vinculado al sector privado como operador de los servicios del Estado, se han generado esquemas mixtos de operación entre públicos y privados y, se han montado esquemas de participación público - privada como alternativa a la privatización, pero sin que por ello se dé un debate profundo sobre la estructura misma del estado.

La tecnología y la nueva gobernanza dan unas pistas sobre cuál debe ser el camino para seguir en el tema de la transformación, pero se requiere de un cambio previo sobre la forma en que el Estado trabaja y sobre como la burocracia está jugando un rol que, a veces, no le conviene a éste o a la sociedad. El debate está abierto y la necesidad de introducir cambios a nivel legislativo resulta cada día más justo y necesario para todos.

#### 2.4.5. Síntesis del proceso y evaluación de la estrategia de la gestión de cambio

El proceso de cambio realizado en la SDH recurrió a elementos propios de este manejo y los contratistas aplicaron las herramientas de comunicación características en estos proyectos sin que por ello se asegurara un cambio profundo y comprometido de la percepción de los funcionarios de todo nivel. Resulta importante comentar que la fuerza de los hechos reflejada en la entrada en producción o funcionamiento del sistema es lo que ha terminado por mostrar los efectos y el verdadero alcance del cambio y la modernización tecnológica.

En este punto, resulta útil reflexionar si la gestión de cambio es solo una herramienta de la modernización o se trata de un concepto más profundo y cuyo alcance va más allá de un proyecto en concreto. También, resulta relevante profundizar sobre el rol de la burocracia en los procesos de modernización, específicamente en lo que concierne a su poder para apoyar o para hundir un proyecto.

El salto de la teoría clásica a la NG hace parte de ese interminable camino de transformación que estamos recorriendo como sociedad y como especie y sobre la resistencia al cambio como el mecanismo de expresión de una falta de información, de oposición o de temor hacia éste. La gestión del cambio se constituye como una estrategia que no solo permite imponer la realización de un proyecto específico sino como el medio para vincular, participar y promover la transformación dentro de un trabajo conjunto entre el estado, la burocracia y la ciudadanía. El cambio demanda grandes desafíos y retos que no son fáciles de asumir y de vencer.

El marco teórico de la NG ha profundizado la discusión que el Estado necesita de la sociedad y la sociedad necesita al estado, pero dentro de una relación simbiótica que reconoce al otro y, a pesar de las diferencias y entornos, encuentran unos puentes comunes que llevan a un beneficio común. La NG se fundamenta en la comprensión de los roles y el liderazgo, pero también, sobre la base de la existencia de un enfoque de gobierno abierto, transparente y altamente intensivo en tecnología, porque sin ella difícilmente se podría sostener esa participación de las fuerzas sociales y los ciudadanos en las decisiones públicas. La tecnología es el puente para llegar a una nueva forma de gobernar y la gestión del cambio la señalización con la que se transita en la vía, sin que por ello se deba percibir como una manipulación o, peor aún, una alienación.

Resulta claro que en el proceso de modernización tecnológica de la SDH y de cualquier otra entidad pública, a pesar de contar con el respaldo político, los presupuestos y la colaboración interinstitucional, no puede asegurar el éxito sin la participación de la burocracia que puede o no aceptar un proyecto o, cambiarlo, dilatarlo o detenerlo si esa es su intención. Esto sin olvidar el rol que juegan los políticos como interlocutores válidos del interés público o de intereses ocultos.

La burocracia, en el plano de los procesos de modernización, no es solo una etapa sino un fin por cuanto el usuario de la modernización es ella misma y, luego, el ciudadano y la sociedad en su conjunto. La NG no puede concretarse cuando la burocracia afecta los programas de gobierno y los pactos suscritos con el conjunto de la sociedad; mal ejemplo le daría la burocracia a la democracia cuando esta, de manera evidente o solapada, pretende jugar un rol que solo le compete a un agente social o al mismo estado. Sobra mencionar que este efecto se amplía cuando la burocracia se alía con la clase política o sectores de ella, disfrazando de debate político o público intereses que nada tienen que ver con ello.

La gestión del cambio en la SHD se inició de manera previa al proyecto y la resistencia no estaba solo en los funcionarios sino también en algunos directivos. En las encuestas internas sobre la gestión del cambio en el proyecto, se evidenció que parte del equipo directivo se oponía a la modernización y a las bondades del proyecto tales como seguridad de la información, mayor confiabilidad, control efectivo del recaudo de impuestos, operación en línea, acceso a información en tiempo real, control de la ejecución presupuestal, acceso a todos los contribuyentes de Bogotá a sus datos, transparencia en el manejo de los recursos, etc. (Maximizar 2018).

Por ello, resulta útil observar la gestión del cambio como una metodología que pretende ganar adeptos y/o colaboración y/o entendimiento y/o menos resistencia, entre otros, así no cambie todas las posiciones frente al tema de la modernización y, también como política al generar unos espacios y una participación que faciliten la construcción mancomunada de los proyectos y el actuar público. La modernización es una realidad que llegó para quedarse y el cambio es el mecanismo para adoptarla, sin embargo, la oposición de la burocracia o parte de ella, por los intereses que sean, es un factor que trunca o amenaza con detenerla.

Queda claro que la modernización y la gestión del cambio deben ser parte de los objetivos permanentes del Estado y que no pueden ser el derrotero de un gobierno de turno sino parte de las facultades y obligaciones de las entidades estatales. La NG demanda de un cambio profundo en la forma que el Estado se ve a sí mismo y, al tiempo, la manera en que este se articula y opera en su interior.

Como aporte en este TFM, se concluye que una de las herramientas que deberían tenerse en cuenta dentro de los objetivos de la NG es la premisa que la gestión del cambio es un mecanismo relevante para asegurar y fortalecer una verdadera democracia, no como instrumento solamente sino como una herramienta de la política pública. La gestión del cambio no es un factor que impacta de manera exclusiva la modernización, sino que también transforma la manera de hacer las cosas dentro de sector público.

El relacionamiento y la participación ciudadana no pueden concretarse cuando la misma burocracia quiere jugar al mismo nivel de un agente social teniendo en cuenta que carece por completo de legitimación para erigirse como tal. El rol del Estado se trasgrede y deforma cuando la burocracia juega a favor de ella misma y transforma la naturaleza, el ámbito y el alcance de los acuerdos que se realizan entre el Estado y la sociedad, motivo por el cual la NG no puede seguir asumiendo que la burocracia se ajusta y se adapta a la construcción conjunta de Estado – sociedad, sino que se debe dar un lineamiento claro respecto a su rol, alcance y derechos para limitar su impacto, cuando del interés público se trata. La gestión del cambio debe ponderarse como una política contemplada en el marco legal y técnico del sector público para que, al ser una obligación del estado, la búsqueda del mejoramiento y la transformación la sitúen por encima de los derechos de la burocracia.

Dicho lo anterior, en el caso colombiano la gestión del cambio como mecanismo y como proceso puede ser incluida dentro del MIPG por cuanto el cambio no es un fenómeno exclusivo de la modernización sino la respuesta del Estado a las cambiantes necesidades y retos que demanda la sociedad. La propuesta específica para presentarla al Departamento Administrativo de la Función Pública para que se evalúe y contemple en el MIPG sería la siguiente:

**Tabla 5. “Entidades, Políticas y Dimensiones MIPG”**

<b>11 Entidades</b>	<b>17 Políticas</b>	<b>7 Dimensiones + Una</b>
<p>1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>2. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia.</p> <p>3. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.</p> <p>4. Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>5. Ministerio de Justicia.</p> <p>6. Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p>7. Colombia Compra Eficiente.</p> <p>8. Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado.</p> <p>9. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.</p> <p>10. Contraloría General de la República.</p> <p>11. Archivo General de la República de Colombia.</p>	<p>1. Planeación institucional.</p> <p>2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público.</p> <p>3. Talento humano.</p> <p>4. Integridad.</p> <p>5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción.</p> <p>6. <b>Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos.</b></p> <p>7. Servicio al ciudadano.</p> <p>8. Participación ciudadana en la gestión pública.</p> <p>9. Racionalización de trámites.</p> <p>10. Gestión documental.</p> <p>11. Gobierno Digital.</p> <p>12. Seguridad digital.</p> <p>13. Defensa jurídica.</p> <p>14. Gestión del conocimiento y la innovación.</p> <p>15. Control interno.</p> <p>16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional.</p> <p>17. Mejora Normativa.</p>	<p>1. Talento humano.</p> <p>2. Direccionamiento estratégico y planeación.</p> <p>3. Gestión de valores para resultados.</p> <p>4. Evaluación de resultados.</p> <p>5. Información y comunicación.</p> <p>6. Gestión del conocimiento y la innovación.</p> <p>7. Control interno.</p> <p>8. <b>Gestión del cambio.</b></p>

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. Diseño propio.

La única modificación al MIPG sería la inclusión de una nueva dimensión denominada gestión del Cambio, conservando el resto de la estructura del MIPG pero incidiendo sobre las relaciones internas y externas de cada entidad, contempladas acorde al modelo.

En ese sentido, resulta necesario definir la estrategia general de la conversión de la gestión del cambio en una política siguiendo los siguientes los pasos enfocados dentro de esta nueva dimensión:

- 1) Incorporar dentro del MIPG la nueva dimensión de la gestión del cambio como parte de las obligaciones a cumplir por parte de las entidades públicas en el país. En esta nueva dimensión se establecerán el alcance, medios, contenidos y herramientas que deberá incorporar el sector público para la instrumentación de la política de gestión del cambio.
- 2) Indicar que las entidades deben crear una instancia de diálogo permanente con la ciudadanía para co-crear los servicios y trámites institucionales. Este mecanismo debe

operar a la manera de un taller en el cual concurren los ciudadanos y los funcionarios para discutir dentro de una programación anual de actividades los puntos que mejoren la operación y las funcionalidades institucionales.

- 3) Definir una política permanente de racionalización y optimización de los procesos de servicio interno y externo buscando reducir los procedimientos, elevar la seguridad y la transparencia del actuar institucional adoptando los mejores estándares de servicio.
- 4) Analizar permanentemente la misión y el objeto de la entidad para verificar su cumplimiento y/o la posibilidad de ajustar, mejorar, replantear su alcance y su pertinencia en concordancia con la metodología que al respecto expida el Gobierno Nacional con el MIPG y a los procesos de rendición de cuentas que se deben efectuar ante la ciudadanía.
- 5) Montar en el presupuesto anual de cada entidad los recursos para capacitar a todos los funcionarios y contratistas en el uso de nuevas tecnologías, servicios al ciudadano y gestión del cambio enfocados en una transformación constante en función de las necesidades de la ciudadanía.
- 6) Estructurar dentro del ordenamiento legal la instancia y facultades para que el Gobierno Nacional determine, regule, impulse, apoye, financie y haga seguimiento del proceso de modernización institucional en todo el país. Este cambio en el ordenamiento legal debe expedirse como un proyecto de ley y no como un decreto o como parte del plan de desarrollo por cuanto su carácter es permanente.
- 7) Estructurar dentro del ordenamiento legal la modificación del ordenamiento legal para determinar que, frente a necesidades de modernización, el gobierno nacional y regional cuenta con las facultades extraordinarias para re dimensionar el tamaño, funciones, personal y organización de las entidades para adecuarlas, transformarlas o disponer de ellas en unos mayores niveles de eficiencia y eficacia.

Al tener que cumplir con una nueva dimensión, para el caso la gestión del cambio, la entidad deberá contemplar dentro de su planeación, sus programas y acciones medidas conducentes a

generar una nueva mentalidad, un compromiso y un control para que las actividades se estructuren dentro de un proceso transformador, proclive y dispuesto a la modernización.

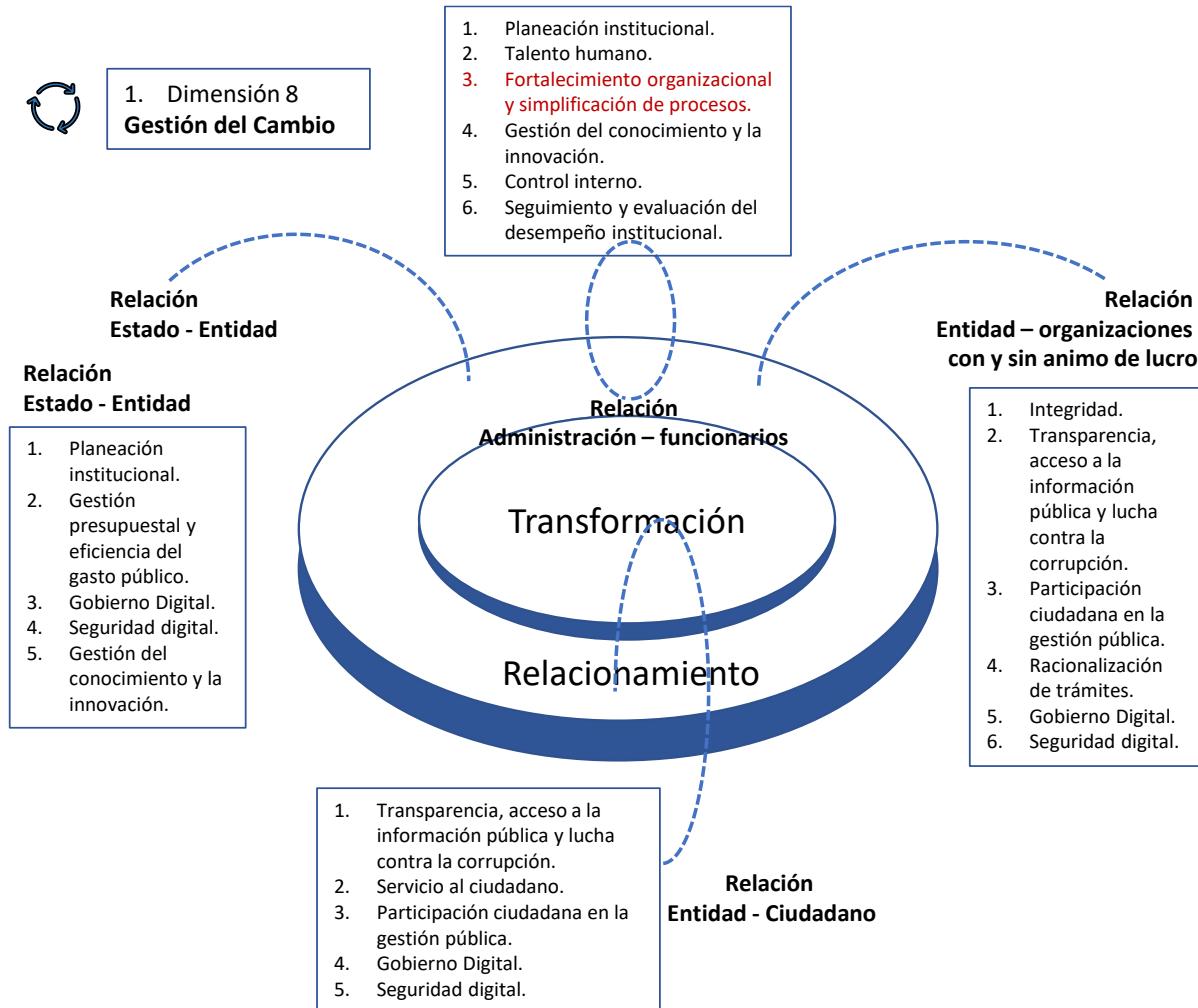


Figura 5. “Relacionamiento en la Dimensión de la Gestión del Cambio”. Diseño propio.

Este modelo, contemplaría la obligación de gestionar esta dimensión como un objetivo más de la entidad y con la consecuente obligación de estructurar un equipo de personas que lo desarrollen bajo el modelo que más se adecúe a sus necesidades y realidades.

En ese sentido, las relaciones Estado – entidad, entidad – ciudadano y entidad – organizaciones se fundamentarían sobre una estrategia que enfoque los esfuerzos institucionales a mejorar el relacionamiento, la participación y la transparencia dentro de procesos de transformación de la gestión y la tecnología, entre otros.

**Tabla 5. “Atributos de Calidad en la Gestión del Cambio”**

<b>Atributos de calidad a tener en cuenta en la gestión operativa de una Entidad y para tener una adecuada relación con el Estado, las Organizaciones con y sin ánimo de lucro y los Ciudadanos</b>	
<b>1</b>	Gestión de Cambio estructurada en concordancia con la dimensión de Direccionamiento Estratégico y Planeación de la entidad.
<b>2</b>	Gestión del Cambio comprometida a ejecutar sus objetivos bajo atributos de calidad en busca de la excelencia, la transparencia y la participación.
<b>3</b>	Gestión del cambio dirigida al cumplimiento de la misión institucional para la cual fue creada la entidad.
<b>4</b>	Gestión del Cambio enfocada en la ejecución de planes y programas orientados a la transformación de resultados que satisfagan las necesidades de la entidad, el gobierno, la sociedad en general y la ciudadanía en particular.
<b>5</b>	Gestión del Cambio dirigida a enfocar los recursos de la entidad en un proceso de modernización constante que responda a las transformaciones de la sociedad y la economía.
<b>6</b>	Una Gestión del cambio que proyecte a la Administración y a los funcionarios en un objetivo de compromiso, valores y transparencia.
<b>7</b>	La gestión del cambio debe promover la participación ciudadana, la de organizaciones con y sin ánimo de lucro, otras entidades y el gobierno para la creación de mecanismos que permitan la construcción conjunta de planes y programas.
<b>8</b>	Gestión del cambio para crear una conciencia que permita tomar decisiones a la manera de una rendición de cuentas y de manera permanente con los ciudadanos.

Fuente: Aporte propio.

El cambio y la gestión de ella, no se puede observar como un acto exclusivo de los procesos de modernización y, más estrechamente, en los de carácter tecnológico por cuanto este objetivo puede abordar múltiples instancias de la Administración Pública. La gestión del cambio se erige así, como un proceso más de obligatorio cumplimiento, pero de revolucionario enfoque al obligar a la Administración de las entidades a pensar en términos de mejoramiento de su operación frente a la ciudadanía, a la sociedad en su conjunto y al Estado mismo; todo ello, dentro de las condiciones de una buena gobernanza como son la participación, la transparencia y el relacionamiento.



Figura 6. "Componentes de la Gestión del Cambio". Diseño propio.

Con base en el aporte de las escuelas más conocidas en el tema de gestión del cambio, las organizaciones deben revestirse de un liderazgo que mueva la entidad dentro de un manejo adecuado de las personas y la comprensión de sus emociones, con buena planificación y

flexibilidad para ajustar la estrategia y las acciones conforme pasa el tiempo y esta se desarolla. De la misma forma, la estrategia desarrollada por la Administración de las entidades públicas deberá centrarse en aspectos tales como el alcance, el foco, el impacto a fin de fundamentar muy bien la táctica de la gestión del cambio. Todo ello, por supuesto, sustentado sobre el conocimiento que se tiene sobre las personas, sus motivaciones y sus emociones. El cambio, considerado como política e instrumento, se constituye en una herramienta más de la Administración y una táctica de mejoramiento permanente de la calidad y el ambiente del trabajo.

Finalmente, el mercado ya dispone de diferentes metodologías como son ADKAR de PROSCI, la de LEWIN, LAS 7S DE MCKINSEY, NUDGE, BRIDGES, entre otros más (Estratego 2019, McKinsey 2020, Activa Conocimiento 2020), que pueden ser adaptadas a la realidad de cada entidad en Colombia.

### 3. Conclusiones

Conforme a la hipótesis, los objetivos establecidos y al desarrollo y análisis de cada uno de ellos realizados a lo largo de este TFM, se procede a presentar las siguientes conclusiones:

Una primera conclusión, respecto a la NG, es que evidentemente los gobiernos democráticos occidentales no cuentan con la capacidad institucional, económica y operativa para maximizar los recursos disponibles de la sociedad. La sociedad en su conjunto, consciente de esta situación, busca obtener una mayor participación en las decisiones del Estado por cuanto reconoce que ella sola tampoco puede maximizar los recursos y los beneficios disponibles. De acuerdo con lo anterior, la concertación y la participación entre el Estado y la sociedad son herramientas indispensables para mejorar la gestión y obtener unos mejores beneficios políticos y sociales. En este nuevo contexto, la NG debe priorizar ciertos postulados, profundizar y desarrollar investigaciones y propuestas en el tema de la gestión del cambio, no como un simple instrumento de modernización sino como una política permanente de transformación del actuar de las entidades públicas y de sus burocracias. En una sociedad cada vez más sistematizada, los esfuerzos del Estado y la sociedad deben aunarse a un objetivo común que permita la concurrencia, la concertación y la transparencia como valores y como propósitos.

Una segunda conclusión, respecto a la modernización institucional en Colombia, es que a pesar de haberse engendrado en las restricciones fiscales, ha realizado progresivamente cambios hacia una transformación institucional enfocada en reforzar los instrumentos alrededor del MIPG y de crear una nueva actitud hacia el servicio ciudadano. No obstante, esta dirección aún dista mucho de enmarcarse como un proceso de una verdadera gobernanza en la medida que la sociedad y sus diferentes fuerzas no participan como debieran en las decisiones políticas y económicas. Sin perjuicio de la representación política, la participación debe ser instrumentada como un mecanismo directo y en ambas vías, lo contrario, solamente seguirá perpetuando un enfoque de poder restringido y discriminatorio que aplazará inútilmente el mejoramiento de la sociedad colombiana. Este TFM dio aportes, pero se requiere un desarrollo formal de todos los temas atinentes a la estructuración para su definición e implementación.

Como tercera conclusión puede establecer que la modernización institucional se ve obstaculizada por la burocracia que, sin importar los objetivos sociales y las agendas políticas de las diferentes administraciones, imponen impedimentos, dificultades o alternativas contrarias conforme a los intereses de las estructuras de personal en las entidades públicas. Resulta necesario que la sociedad, el Estado y la clase política efectúen una valoración del efecto de la burocracia en el desarrollo institucional y se abra una discusión sincera en la cual se delimiten los alcances, derechos y facultades que se aplican a la carrera administrativa para ajustarla a las necesidades de modernización del estado.

El tema de la profesionalización y la selección permanente de los más capaces es un deber del estado, pero también una responsabilidad de la sociedad el exigir los más competentes y dispuestos a la modernización de las entidades. Resulta necesario avanzar en la recuperación del servicio laboral público, eliminando ese carácter privatizador que se origina en la normatividad de la carrera administrativa en Colombia. En ese mismo sentido, la burocracia debe entender que no puede obviar una dinámica social y fiscalizadora de los recursos públicos, lo cual seguramente conlleve a la revisión de las finanzas públicas en lo que a mayores impuestos se refiere pero también a más recortes y cierres de entidades.

Una cuarta conclusión, respecto a la modernización de la SHD, es que el mayor desafío tiene su origen en una comunicación insuficiente y una oposición al cambio de algunos funcionarios y/o políticos hacia la modernización. En este sentido, entramos de nuevo en la discusión sobre qué debe prevalecer en el estado, si los intereses particulares de los funcionarios o el interés general de una sociedad porque los costos de no contar con un sistema moderno afectan no solo la gestión del recaudo, sino que limitan ostensiblemente la lucha contra la corrupción. Pobre esfuerzo hace los ecos anti-modernización tecnológica de algunos que siguen abanderando viejos estandartes de programas obsoletos porque solo buscan proteger los intereses, la ineficiencia, la injusticia y la falta de transparencia en la actuación pública que tanto demandan los ciudadanos.

Otra conclusión, no por ello menos importante, es la necesidad de contar con una política institucional definida por el Gobierno Nacional sobre de la gestión del cambio, no como herramienta, algo que es válido, sino como un instrumento de la modernización permanente de las entidades públicas. Este propósito debe ser incorporado en el MIPG como una directriz de

obligado cumplimiento para todas las entidades públicas habida cuenta que no existe un marco general de política sobre la gestión del cambio y a consecuencia de ello se cae en el ámbito de la experiencia particular de cada Administración en estos procesos o, en ultimas, en manos de consultores externos que terminan por imponer una metodología poco beneficiosa para las administraciones públicas.

La gestión del cambio no debería usarse a la manera de una herramienta sino como una política por cuanto los procesos de modernización y cambio demandan unas reglas de juego de conocimiento público que le den solidez, transparencia y validez a la transformación de las entidades. De la misma manera, replantea la burocracia desde el punto de vista de la transformación constante del Estado y sus entidades.

Aparte de una modificación del MIPG, resulta necesario evaluar la posibilidad de elevar a una categoría constitucional que la modernización sea un objetivo de carácter superior en la sociedad, asegurando que, tratándose de este tipo de objetivos, prevalece el interés común y no el de las burocracias específicas de cada entidad.

Finalmente, la realización de las entrevistas arrojó un aporte importante al valorar desde la experiencia de los profesionales que la entregaron, que la gestión del cambio es una herramienta fundamental para la transformación de la burocracia en la medida que su ayuda u oposición resultan decisivas a la hora de realizar un proceso de modernización. La validación de terceros en relación con la percepción de los intereses de la burocracia es un tema de importancia mayor que solo se puede enfrentar a través de la expedición de una política de Estado, ya sea para responder a los grandes retos que demanda la sociedad o, ya sea para mejorar realmente la gestión y el accionar de las entidades públicas.

## Referencias bibliográficas

### Bibliografía básica

#### Fuentes Doctrinales

«Acuerdo de Cooperación de Asistencia Técnica IFC Proyecto 599785 / SDH N° 170094-0-2017, Apoyar la Modernización de la gestión Tributaria de la Ciudad de Bogotá D.C. a través de la evaluación y análisis de la gestión tributaria actual, identificando, determinando, y proponiendo un modelo de simplificación y virtualización de procesos que incorpore estándares de buenas prácticas internacionales entre la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. e International Finance Corporation». *Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá*. 2 agosto 2020, 08:52. Disponible en:

[https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/despacho/planeacion/Informes%20de%20Empalme%202019/Empalme\\_SDH\\_BOGDATA.pdf](https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/despacho/planeacion/Informes%20de%20Empalme%202019/Empalme_SDH_BOGDATA.pdf)

AGUILAR VILLANUEVA, L. *El gobierno del gobierno*. 1<sup>a</sup> ed. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. Disponible.

[https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gobierno\\_delgobierno.pdf](https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gobierno_delgobierno.pdf)

AGUILAR, L. *La Nueva Gobernanza Pública*. 1<sup>a</sup> ed. Guadalajara: Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno. 2014. Disponible en: [https://gurabo.uagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL\\_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf](https://gurabo.uagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf).

«CONPES 3281. Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas». *Departamento Nacional de Planeación*. 19 agosto 2020, 10:52. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

«CONPES 3922. Declaración de importancia estratégica del proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de República-Préstamo BID Nacional». *Departamento Nacional de Planeación*. 19 agosto 2020, 11:31. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

«CONPES 3960. Concepto favorable Programa Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público». *Departamento Nacional de Planeación*. 19 agosto 2020, 11:24. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

«CONPES 3983. Política de Desarrollo Espacial: condiciones habilitantes para el impulso de la competitividad nacional». *Departamento Nacional de Planeación*. 19 agosto 2020, 11:15. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

«CONPES 3993. Concepto favorable para el Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)». *Departamento Nacional de Planeación*. 19 agosto 2020, 11:09. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

«CONPES 4001. Declaración de importancia estratégica del Proyecto nacional acceso universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones en zonas rurales o apartadas». *Departamento Nacional de Planeación*. 19 agosto 2020, 11:04. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

«CONPES 4007. Estrategia para el fortalecimiento de la Gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio». *Departamento Nacional de Planeación*. 19 agosto 2020, 10:55. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

«CONPES 4008. Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública del 26 de octubre de 2020; 3975 Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial». *Departamento Nacional de Planeación*. 19 agosto 2020, 11:20. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

CORDOVA MONTUFAR, M. *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. 1<sup>a</sup> ed. Bogotá D.C.: FLACSO Ecuador y Universidad del Rosario, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/th9789587841336>

CRUZ L.E. «La Constitución Política De 1991 y la Apertura Económica». *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*. 2010. Vol. XVIII, núm. 1, 269-280. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v18n1/v18n1a16.pdf>

CRUZ L.E. «La Constitución Política De 1991 y la Apertura Económica». *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nueva Granada*. 2010, vol. XVIII, núm. 1. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v18n1/v18n1a16.pdf>

CUEVAS, H. *La economía clásica en renovación*. 1<sup>a</sup> ed. Bogotá D.C.: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 2001. Disponible en: [http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros\\_Digitalizados/B\\_economia-clasica.pdf](http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/B_economia-clasica.pdf)

«Contrato No. 170351-0-2017». SECOP I. 2 agosto 2020, 09:06. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179301>

«Convenio interadministrativo No. 052 de 2017 y convenio interadministrativo No. 413000-663-2017». *Registro Distrital de Bogotá*. 2 agosto 2020, 08:52. Disponible en: <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/verNormaPDF?i=75526>.

«Datos Abiertos». *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. 18 noviembre 2020, 07:48. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Mapas-Nacionales/Departamentos-y-municipios-de-Colombia/xdk5-pm3f>

«Datos generales y cifras de Bogotá Región». *Invest In Bogotá*. 24 agosto 2020, 09:34. Disponible en: <https://es.investinbogota.org/>

«Documento de Empalme SHD BOGDATA». *Secretaría Distrital de Hacienda*. 2 agosto 2020, 08:30. Disponible en: <https://www.shd.gov.co/shd/informe-empalme>

«El modelo ADKAR». PROSCI. 11 octubre 2020. Disponible en: <https://www.prosci.com/adkar/adkar-model>

«Gestión del Cambio, Resultados Sostenibles Resultados Medibles». KPMG. 19 de octubre de 2020, 10:11. Disponible en: <https://home.kpmg/co/es/home/services/advisory/management-consulting/capitalhumano-y-gestion-del-cambio/gestion-del-cambio.html>

«Gestión del Cambio. ¿Qué modelo seguir?». *Estratego*. 2 nov 2019, 16:47. Disponible en: <https://www.estratego.cl/post/gestion-del-cambio-que-modelo-seguir>

«Gobernanza». *Diccionario de la Real Academia Española*. 19 de octubre de 2020, 09:21. Disponible en: <https://dle.rae.es/gobernanza>.

«Ideas duraderas: el marco 7-S. *Mckinsey & Company*». 25 de noviembre de 2020, 11:54. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/enduring-ideas-the-7-s-framework#>

«Índice de Transparencia de Bogotá D.C.». *Transparencia por Colombia*. 6 agosto 2020, 07:11. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2018/04/25/bogota-mide-por-primeravez-su-indice-de-transparencia/>

«Informe De Gestión Y Desarrollo Institucional». *Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá*. 2 agosto 2020, 08:56. Disponible en: <https://www.shd.gov.co/shd/informe-empalme>

«La Gestión del Cambio en proyectos de e-Administración». *Red de Municipios Digitales de Castilla y León*. 5 agosto 2020, 09:34. Disponible en: [https://bibliotecadigital.jcyl.es/es/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=10060117](https://bibliotecadigital.jcyl.es/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=10060117)

«La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994». *Departamento Nacional de Planeación*. 27 agosto 2020, 11:07. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>

«Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. Versión 3». *Departamento Administrativo de la Función Pública*. 28 agosto 2020, 12:39. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/>

«Marco General Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. Versión 3». *Departamento Administrativo de la Función Pública.* 28 agosto 2020, 12:45. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/>

«Modelo de Lewin». *Activa Conocimiento.* 2 noviembre 2020. Disponible en: <http://activaconocimiento.es/modelo-de-lewin/>

MAXIMIZAR CONSULTORES S.A.S. *Resultados seguimiento y avances en la gestión del cambio para la implementación del CORE ERP.* Bogotá D.C. Maximizar Consultores S.A.S., 2018.

NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government.* 1<sup>a</sup> ed. New York: Transaction Publishers, 1971. Disponible en: <https://www.amazon.com/Bureaucracy-Representative-Government-Willam-Niskanen/dp/0202309592>

«Norma Internacional ISO 9001:2015». ISO. 19 de agosto, 07:49. Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>

«OFERTA ORIGINAL E IMPRESA - Unión Temporal Core Tributario SDH (Corte Ingles y Sinergia)». SECOP I. 12 agosto 2020, 10:41. Disponible en: [file:///C:/Users/mauri/Downloads/DA PROCESO 17-1-179301 01002004 37396672%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mauri/Downloads/DA PROCESO 17-1-179301 01002004 37396672%20(1).pdf)

OCAMPO, J. A. «Una brevíssima historia económica de Colombia». *La República.* 23 de septiembre 2019. Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/jose-antonio-ocampo-513451/una-brevissima-historia-economica-de-colombia-2887660>

«Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor Para todos». *Secretaría Distrital de Desarrollo de Bogotá.* 2 agosto 2020, 08:07. Disponible en: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/planeacion-clasificacion-planes/plan-desarrollo-distrital-2016-2020>.

«Presentación Modelo Integrado de Planeación y Gestión». *Departamento Administrativo de la Función Pública.* 28 agosto 2020, 12:25. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/>

«Principios de GobiernoCorporativo de la OCDE y del G20». OECD. 7 octubre 2020, 07:45. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/g20-ocde-principios-de-gobierno-corporativo\\_9789264259171-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/g20-ocde-principios-de-gobierno-corporativo_9789264259171-es)

«What is Good Governance?». Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 21 de octubre de 2020, 08:07. Disponible en: <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>

PASCUAL ESTEVE J.M. Las políticas de Nueva Gobernanza Pública y los Sistemas de Gobernación en el Ayuntamiento de Barcelona 1979 – 2016. Director: Joan Subirats, Maite Motagut. Universitat de Barcelona, Doctorado en Sociología, Barcelona, 2017. Disponible en:

[https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/461572/JMPE\\_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/461572/JMPE_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

PIMENTA C., PESSOA, M., VAREA M., AROSTEGUIBERRY A., WILLIAMS M., FAINBOIM Y., DE ALBUQUERQUE C., VARGAS J., CAVANAGH J., FERNÁNDEZ B., ALMUDENA C., JAMES L., UÑA G., REZAI N. *Gestión Financiera Pública en América Latina, La clave de la eficiencia y la transparencia.* 1<sup>a</sup> ed. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo BID e International Monetary Fund IMF, 2015. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/gestion-financiera-publica-en-america-latina-la-clave-de-la-eficiencia-y-la-transparencia>

«Qué hay que Reformar en la Administración Pública Española». *frdelpino.es*. 14 enero de 2021. 18.30. Disponible en: <https://frdelpino.es/conferencia-frdelpino/que-hay-que-reformar-en-la-administracion-publica-espanola/>

QUINTERO CASTELLANOS, C. «Gobernanza y Teoría de las Organizaciones». *Perfiles Latinoamericanos*. 2017, vol. 25, núm. 50, 39-57. Disponible en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/925>

SÁNCHEZ TRIGUEROS, J. «Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública». Madrid. *Revista Enfoques*. 2015, vol. XIII, núm. 23. 67-84. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>

STIGLITZ, J. E. *La economía del sector público*. 3<sup>a</sup> ed. Barcelona: Antoni Bosch, editor, 2000. Disponible en: <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>

WEBER, M. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. 2<sup>a</sup> ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. Disponible en: <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/weber-economia-y-sociedad.pdf>

ZURBRIGGEN, C., GONZALEZ LAGO, M. «Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas». *Revista de Gestión Pública*. 2014, vol. III, num. 2. 329-361. Disponible en: <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/viewFile/2245/2197>

## Fuentes Normativas

Constitución Política de Colombia, de 20 de julio de 1991, de la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Disponible en: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Decreto 1499, de 11 de septiembre de 2017 de la Presidencia de la República. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>

Decreto 1599, de 20 de mayo de 2005, de la Presidencia de la República. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16547>

Decreto 2482, de 3 de diciembre de 2012, de la Presidencia de la República. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=50803>

Ley 1474, de 12 de julio de 2011, del Congreso de la República. Disponible en:  
<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%201474%20de%2012%20de%20Julio%20de%202011.pdf>

Ley 489, de 29 de diciembre de 1989, del Congreso De La República. Disponible en:  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html)

Ley 87, de 29 de noviembre de 1993, del Congreso de la República. Disponible en:  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0087\\_1993.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0087_1993.html)

Ley 872, de 30 de diciembre de 2003, del Congreso de la República. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11232>

## Listado de abreviaturas

BID. Banco Interamericano de Desarrollo.

CONPES. Consejo Superior de Política Económica y Fiscal.

CORE. Corporate Requirements o Recursos Corporativos.

DAFP. Departamento Administrativo de la Función Pública.

DNP. Departamento Nacional de Planeación.

EAAB. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

EEB. Empresa de Energía de Bogotá.

ERP. Enterprise Resource Planning o planificador de recursos empresariales.

ETB. Empresa de teléfonos de Bogotá.

FOSIT. Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial.

IFC. International Finance Corporation o Corporación Financiera Internacional.

MHCP. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MIPG. Modelo Interno de Planeación y Gestión.

NG. Nueva Gobernanza.

NGP. Nueva Gestión Pública.

PDD. Plan Distrital de Desarrollo.

PND. Plan Nacional de Desarrollo.

SAP. Systeme Anwendungen und Produkte o Sistemas, aplicaciones y productos.

SDH. Secretaría Distrital de Hacienda.

TIC. Tecnologías de la Información y el Conocimiento.