



IGP

Memorias del IV Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública 2016



*Instituto de Estudios
del Ministerio Público*



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

**Memorias IV Congreso Internacional
de Investigación en Gestión Pública**

© Procuraduría General de la Nación, 2017

© Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP 2017.

Primera edición: 2016

Editora

Sandra Rojas Barrero

Autores

*Crispiniano Duarte Vega
Liliana Margarita Marín Barraza
Camilo Mateo
Laura Katherine Ortigoza Rojas
Luisa Fernanda Barrero Chimbi
Rosalina González Forero
Jimmy Murillo
Edwar Plata Sepúlveda
Karen Daniela Roseros
José Miguel Rueda Vásquez
Carlos Camilo Escobar Cuéllar
Jaime Alberto Rueda Vega
Obert Alejandro Ortiz
Pedro Pablo Burbano
Danilo Alfredo Ortiz
Tania del Carmen Beltrán
Naidú Duque Cante
María Lucía Sierra
Luz Marina Moreno Rueda
Oscar Fernando Arias
Rodríguez
Rubén Darío Díaz
William Fernando Rojas Henao
Juan Ignacio Bejarano Beltrán
Mario Moreno
Luis Rojas
Walter Rafael Azula
Diego Younes Moreno
Rafael Caro
Edwin Manuel Tapia
Jaime Fajardo Oliveros
Deyanira Duque
Gréison Moreno
Rosa Arboleda
Orlando López Cruz
Nelson Obregón Neira*

Diseño y diagramación IEMP

*Natalia del Pilar Cerón Franco
Diseñadora del EMP*

Coordinador editorial

*Luis Enrique Martínez Ballén
Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)*

ISBN: 978-958-734-221-5

Bogotá, D. C., 2018

Las opiniones expresadas en el presente libro son responsabilidad de los autores y no comprometen a la Procuraduría General de la Nación, ni al Instituto de Estudios del Ministerio Público.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General de la Nación

Juan Carlos Cortés González
Viceprocurador General de la Nación

Carlos Mario Molina Betancur
Director Instituto de Estudios del Ministerio Público

PRÓLOGO

En septiembre de 2016 se realiza el IV Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública: Ética y Transparencia en lo Público con el objetivo de dar a conocer y difundir los avances de la investigación científica en materia de gestión pública en lo relacionado con la ética y la innovación como generadores del cambio, el fortalecimiento del proceso de paz como la potenciación del desarrollo de los países.

Con la participación del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), Procuraduría General de la Nación y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), se desarrolla en la ciudad de Bogotá en el auditorio Camilo Torres de la ESAP, bajo la directriz de cuatro ejes que fueron enriquecidos mediante la definición de líneas temáticas, organizados de la siguiente manera:

Eje 1: La investigación en los campos de acción de la gestión pública

- Administración de justicia
- Medio ambiente
- Gestión del riesgo
- Vulnerabilidad e inclusión social
- Gestión pública para los derechos humanos

Eje 2: Limitaciones a la gestión en el sector público

- La gestión del gasto público
- Eficiencia en gestión pública y en el servicio público
- Aspectos macro- y microeconómicos de la eficiencia en el sector público
- Gobierno y crisis

Eje 3: Retos de la academia, la sociedad y las instituciones para el posconflicto

- Avances y retrocesos de la modernización institucional del sector público
- Finanzas públicas, presupuesto y valor público institucional
- Nueva gerencia gubernamental y políticas públicas
- La participación ciudadanía en el control a la gestión pública

Eje 4: Gobierno y transparencia

- Gobierno abierto e innovación
- Transparencia en las entidades públicas
- Acciones anticorrupción
- Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobierno multinivel y metagobernanza.

ÍNDICE

EJE 1: LA INVESTIGACIÓN EN LOS CAMPOS DE ACCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Línea 1: Medio Ambiente

Ponencia Nacional: Los contrastes entre sostenibilidad y desarrollo de la política nacional ambiental, <i>Crispiniano Duarte Vega</i>	13
1.1 Ordenamiento Territorial Marino Costero en Colombia: Un Vacío Jurídico, <i>Liliana Margarita Marín Barraza y Camilo Mateo</i>	26
1.2 Análisis exploratorio de modelos para la estimación de la contaminación por cargas difusas en un área de estudio con información escasa, <i>Laura Katherine Ortigoza Rojas y Luisa Fernanda Barrero Chimbi</i>	42
1.3 Determinación de impactos ambientales en suelos desminados con fines agrícolas, <i>Rosalina González Forero y Jimmy Murillo</i>	53

Línea 2: Administración de Justicia.

2.1 Apreciaciones para la optimización del Sistema Penal Acusatorio, <i>Edwar Plata Sepúlveda</i>	68
---	----

Línea 3: Gestión Pública para los Derechos Humanos

3.1 Fallas en la Gestión Pública de Derechos Humanos, Karen Daniela Roseros, [et al.].	81
3.2 La Administración Pública. Nuevos tópicos especiales en Gerencia Pública, <i>Óbert Alejandro Ortiz</i>	83

Línea 4: Vulnerabilidad e inclusión social

Ponencia Nacional: Asimetría departamental de capacidades de C+T+I, un punto de referencia para implementar políticas para el posconflicto. <i>Pedro Pablo Burbano</i>	111
4.1 Repensando la inter- trans - pluri - culturalidad en la innovación pública y los retos ODS-2030. <i>Danilo Alfredo Ortiz</i>	136
4.2 Vulneración del derecho a la salud de personas privadas de la libertad. <i>Tania del Carmen Beltrán</i>	147

EJE 2: LIMITACIONES A LA GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Línea 2.1: Eficiencia en gestión pública y en el servicio público

2.2.1 Los vacíos de la planeación participativa en Bogotá para la formulación de los planes de desarrollo local. <i>Naidú Duque Cante</i>	162
2.2.2 Observatorio Regional: Herramienta al servicio de los gobiernos locales para la gestión administrativa. <i>María Lucía Sierra, Luz Marina Moreno Ruedo y Oscar Fernando Arias Rodriguez</i>	173
2.2.3 Baños públicos en Bogotá: una aproximación al problema social en la provisión de bienes públicos. <i>Rubén Darío Díaz y William Fernando Rojas Henao</i>	190
2.2.4 Análisis socioeconómico del fallo de la corte internacional de justicia de 2012 sobre los pescadores raizales del Departamento de San Andrés y Providencia. <i>Juan Ignacio Bejarano Beltrán</i>	208
2.2.5 Desarrollo del sistema educativo en los municipios colombianos, en los años 2005, 2008 y 2011. <i>Mario Moreno y Luis Rojas</i>	232

Línea 2.2: Gobierno y crisis

- 2.2.1 Hacia una política pública en discapacidad. *Walter Rafael Azula*. 248

EJE 3: RETOS DE LA ACADEMIA, LA SOCIEDAD Y LAS INSTITUCIONES PARA EL POSTCONFLICTO

3.1 Línea: La participación ciudadanía en el control a la gestión pública

- 3.1.1 Cooptación de los grupos armados ilegales en los territorios de las zonas de reserva campesina. *Rafael Caro*. 254

3.2 Línea: Avances y retrocesos de la modernización institucional del sector público

- 3.2.1 Gestión por Política. Enfoque para el análisis de políticas poblacionales. Estudio de caso: Políticas de corresponsabilidad para la atención a la población en situación de desplazamiento en Colombia entre 2012-2015. *Edwin Manuel Tapia*. 271

3.3 Línea: Nueva gerencia gubernamental y políticas públicas

- 3.3.1 La Evaluación de diseño, como instrumento para mejorar la calidad de las políticas públicas y el ejercicio del control político. *Jaime Fajardo Oliveros*. 285

EJE 4: GOBIERNO Y TRANSPARENCIA

Conferencia Nacional: La construcción de los valores, el proceso hacia su disolución y su relación con la ética pública, *Diego Younes Moreno*. 302

Conferencia Nacional: Ética, Integridad y Bioética: La ciencia como bien público, *Deyanira Duque*. 319

Línea 4.1: Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobierno multinivel y meta gobernanza

- 4.1.1 Percepciones de gobernabilidad de los habitantes del consejo comunitario de la comunidad negra de Campo Hermoso de Buenaventura – Valle, *Greison Moreno y Rosa Arboleda*. 321

Línea 4.2: Transparencia en las entidades públicas

- 4.2.1 La auditoría de control interno como gestión de la transparencia en organizaciones del sector público. *Orlando López Cruz y Nelson Obregón Neira* 337

AGENDA

IV CONGRESO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA - IGP 2016:

Ética y Transparencia en lo Público

Entidades organizadoras:

- Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) - Procuraduría General de la Nación.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
- Universidad Konrad Lorenz

Fecha: Jueves 8 y viernes 9 de septiembre de 2016

Lugar: Auditorio Camilo Torres, ESAP - Sede principal,
Calle 44 53-37 CAN, Bogotá, D. C.

Objetivo: Conocer y difundir los avances de la investigación científica en materia de gestión pública, en lo relacionado con la ética y la innovación como generadores del cambio y el fortalecimiento del proceso de paz como la potenciación del desarrollo de los países.

Tipo de evento: Evento científico, el Congreso Internacional de Investigación genera publicación de memorias, sirve para registros de acreditación de investigadores, grupos y centros de investigación.

Dirigido a: Investigadores, profesores, comunidad académica, grupos de investigación e investigadores del sector público y privado, grupos de interés, sociedad civil y comunidades involucradas con las temáticas. Se hará invitación a las instancias del sector público relacionadas con la agenda a tratar.

Comité Organizador:

Luis Enrique Martínez Ballén, Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)
Sandra Rojas Barrero, Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)
Flor Inés Montealegre Díaz, Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)
María Teresa Rodríguez de Pinilla, Facultad de Investigaciones - ESAP
Daniel Fernando Lozano Toscano, Facultad de Investigaciones - ESAP
Sandra Liliana Salazar Peña, Facultad de Investigaciones - ESAP
María Helena Páez Fandiño, Facultad de Investigaciones - ESAP
Edwin Alejandro Buenhombre, Docente Investigador - ESAP

Día uno. Jueves 8 de septiembre

Hora	
7:30 a 8:00	Registro Asistentes
Eje 1: La investigación en los campos de acción de la Gestión Pública	
8:00 a 9:00	<p style="text-align: center;">Acto de Apertura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bienvenida Directora (e) de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Dra. Claudia Marcela Franco - Bienvenida Director Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) Dr. Christian José Mora Padilla. - Intervención Subdirector de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Dr. Albert Ferney Giraldo Varón. - Intervención Subdirector Académico de la Escuela Superior de Administración (ESAP) Dr. Fernando Augusto Medina Gutiérrez. <p style="text-align: center;">Invitados especiales: Jenny Paola Lis-Gutiérrez - Centro de Investigaciones de la Escuela de Negocios (CIEN), Universidad Konrad Lorenz y Miguel Ángel Morffe Peraza - Conferencista internacional, docente e investigador de Venezuela.</p>
9:00 a 9:30	<p>Conferencia inaugural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conferencia Internacional: Venezuela <p>Tema: Innovación en el diseño de políticas públicas “Un desafío para la gestión pública”.</p> <p>Invitado especial: Miguel Ángel Morffe Peraza, docente e investigador de la Universidad Nacional Experimental del Táchira y Universidad Central de Venezuela.</p>
9:30 a 9:45	Café
9:45 a 11:15	<p>Línea: Medio Ambiente</p> <p>Ponente Nacional:</p> <p>Tema: Los contrastes entre sostenibilidad y desarrollo de la política nacional ambiental. Invitado especial: Crispiniano Duarte Vega.</p>

9:45 a 11:15	<ul style="list-style-type: none"> - Ponencia 1: Ordenamiento Territorial Marino Costero. Liliana Margarita Marín Barraza y Camilo Mateo. - Ponencia 2: Análisis exploratorio de modelos para la estimación de la contaminación por cargas difusas en un área de estudio con información escasa. Laura Katherine Ortigoza Rojas. - Ponencia 3: Determinación de impactos ambientales en suelos desminados con fines agrícolas. Rosalina González Forero. <p>Moderador : Omar Vivas -Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)</p>
<p>11:15 a 11:35</p> <p>11:35 a 12:30</p>	<p>Línea: Administración de Justicia.</p> <p>Ponencia: Sistema Penal Acusatorio, una empresa al servicio de los colombianos. Edwar Plata Sepúlveda.</p> <p>Línea: Gestión Pública para los Derechos Humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponencia 1: Fallas en la Gestión Pública de Derechos Humanos. Karen Daniela Roseros - Ponencia 2: La Administración Pública. Nuevos tópicos especiales en Gerencia Pública. Obert Alejandro Ortiz. <p>Moderador: José Francisco Puello - Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)</p>
12:30 a 2:00	Almuerzo libre
Eje 1: La investigación en los campos de acción de la Gestión Pública	
2:00 a 3:20	<p>Línea: Vulnerabilidad e inclusión social</p> <p>Conferencia Nacional:</p> <p>Tema: Asimetría departamental de capacidades de C+T+I, un punto de referencia para implementar políticas para el posconflicto.</p> <p>Invitado especial: Pedro Pablo Burbano.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponencia 1: Repensando la inter-trans-pluri-culturalidad en la innovación pública y los retos ods-2030. Daniilo Alfredo Ortiz. - Ponencia 2: Vulneración del derecho a la salud de personas privadas de la libertad. Tania del Carmen Beltrán. <p>Moderador: Elsy Luz Barrera - Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).</p>
3:20 a 3.40	Café

	Eje 3: Retos de la academia, la sociedad y las instituciones para el posconflicto
3:40 a 4:10	<p>Conferencia Internacional: Francia</p> <p>Tema: Retos de la academia en el posconflicto</p> <p>Invitado especial. Philippe Boland, especialista e investigador sobre las redes de comunidad de práctica.</p>
4:10 a 5:30	<p>Línea: La participación ciudadana en el control a la gestión pública</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponencia: Cooptación de los grupos armados ilegales en los territorios de las zonas de reserva campesina. Rafael Caro <p>Línea: Avances y retrocesos de la modernización institucional del sector público</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponencia: Gestión por Política. Enfoque para el análisis de políticas poblacionales. El caso de las políticas de corresponsabilidad para la atención a la población en situación de desplazamiento en Colombia entre 2012-2015. Edwin Manuel Tapia. <p>Línea: Nueva gerencia gubernamental y políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponencia: La Evaluación de diseño, como instrumento para mejorar la calidad de las políticas públicas y el ejercicio del control político. Jaime Fajardo Oliveros. <p>Moderador: Jenny Paola Lis-Gutiérrez - Centro de Investigaciones de la Escuela de Negocios (CIEN), Universidad Konrad Lorenz</p>
5:30 a 6:00	Acto Cultural: Tuna - ESAP
Día dos. Viernes 9 de septiembre	
Eje 2 : Limitaciones a la gestión en el sector público	
7:30 a 8:00	Registro Asistentes
8:00 a 8:30	<p>Conferencia Internacional: España</p> <p>Tema: La legitimación del cooperativismo y la economía social y solidaria en las políticas públicas de Iberoamérica. El fomento cooperativo desde el gobierno de la República de Colombia y la influencia de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.</p> <p>Invitado especial. César Sánchez Álvarez, docente e investigador universitario.</p>

8:30 a 10:30	<p>Línea: Eficiencia en gestión pública y en el servicio público</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponencia 1: Los vacíos de la planeación participativa en Bogotá para la formulación de los planes de desarrollo local. Naidú Duque Cante. - Ponencia 2: Observatorio Regional: Herramienta al servicio de los gobiernos locales para la gestión administrativa. María Lucía Sierra. - Ponencia 3: Baños públicos en Bogotá: una aproximación al problema social en la provisión de bienes públicos. Rubén Darío Díaz y William Fernando Rojas Henao. - Ponencia 4: Análisis socioeconómico de los pescadores raizales del Departamento de San Andrés y Providencia. Juan Ignacio Bejarano Beltrán. - Ponencia 5: Desarrollo del sistema educativo en los municipios colombianos, en los años 2005, 2008 y 2011. Mario Moreno y Luis Rojas. <p>Moderador: Nicolás Murillo-Faucher, docente e investigador, Universidad Externado de Colombia.</p>
10:30 10:45	Café
10:45 a 11:05	<p>Línea: Gobierno y crisis</p> <p>Ponencia: Hacia una política pública en discapacidad. Walter Rafael Azula</p>
11:05 a 11:30	<p>Conferencia Nacional</p> <p>Tema: La construcción de los valores, el proceso hacia su disolución y su relación con la ética pública.</p> <p>Invitado Especial: Diego Younes Moreno, Consultor de la Agencia Alemana de Cooperación en reforma a la Rama Judicial y al fortalecimiento del Estado de Derecho.</p>
11:30 a 12:30	<p>Presentación de la revista <i>Bitácora Gerencial</i> y del periódico <i>Nuevo Municipio</i></p>
12:30 a 2:00	Almuerzo libre
Eje 4: Gobierno y Transparencia	
1:30 a 2:00	Registro asistentes
2:00 a 2:30	<p>Conferencia Nacional</p> <p>Tema: Ética en lo público.</p>

	Invitada Especial: Deyanira Duque , asesora - Dirección de Fomento a la Investigación - Colciencias.
2:30 a 3:30	<p>Línea: Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobierno multinivel y meta gobernanza</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponencia: Percepciones de gobernabilidad de los habitantes de un consejo comunitario de comunidades negras del pacífico colombiano. Greison Moreno y Rosa Arboleda. <p>Línea: Transparencia en las entidades públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ponencia: La auditoría de control interno como gestión de la transparencia en organizaciones del sector público. Orlando López Cruz. <p>Moderador: Iván Darío Gómez - Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).</p>
3:30 a 4:00	Cierre: Dr. Christian José Mora Padilla, Director IEMP
4:00 a 4:30	Acto cultural: Grupo representativo de salsa y bachata, Universidad Konrad Lorenz

Nota: La certificación de asistencia al congreso se expedirá si su permanencia fue mínimo del 75%.

EJE 1: LA INVESTIGACIÓN EN LOS CAMPOS DE ACCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Línea 1: Medio ambiente

PONENCIA NACIONAL: *Los contrastes entre sostenibilidad y desarrollo de la política nacional ambiental; el caso de la gestión de las reservas de biosfera*

Autor: Crispiniano Duarte Vega

Resumen

Cuando se formuló la actual Política Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993), es indudable que en ella primaron factores internos (condiciones) y externos (orientaciones) que coadyuvaron a consolidar una visión ambientalista fundamentalmente reconciliadora. Sin embargo, en la medida que avanza su implementación y desarrollo el “juego de las preferencias” entra a redefinir su significado. No es extraño que bajo ciertas premisas socioeconómicas lo sectorial (factores de especialización productiva) prime ante lo territorial (desarrollo y sostenibilidad).

Con estos criterios, la institucionalización o fortalecimiento institucional de las instancias organizacionales que disponen y regentan las políticas de Estado implica necesariamente desarrollar una manera y una forma de ver y actuar de acuerdo con unos principios de control y manejo que permitan caracterizar y definir unos principios ambientales como lo son los de protección, conservación y sostenibilidad dentro de un marco de desarrollo y bienestar de las poblaciones implicadas. Basados en este fundamento de lógica gubernamental, es preciso tratar de articular los significados que han dado pie a las maneras de intercalar las acciones pertinentes que permitan, posibiliten y coadyuven a la definición y soporte de una permanente y precisa acción estatal. Por lo tanto, estas dimensiones (sobre el concepto de uso) del territorio son efectivamente las que permiten delimitar las acciones y opciones que desde el Estado se toman en la permanente búsqueda de su representación institucional de toda la población, presente y ausente de cada escenario específico. En este caso las reservas de biosfera (RB).

Palabras claves: *Sostenibilidad, desarrollo, institucionalidad, política pública.*

Presentación

Tomando como referencia básica el documento Reservas de Biosfera: la Estrategia de Sevilla & un Marco Estatutario de la Red Mundial¹, es posible decir que la Estrategia de Sevilla (ES) propone y dispone una serie de referentes de índole conceptual y pragmática para generar unas aplicaciones u objetivos y así poder establecer un *marco institucional global* de una multiplicidad de *núcleos* de protección y conservación ambiental. De manera muy puntual, la ES como *marco* estratégico posibilita consolidar unos “ambientes de reconocimiento” en donde las condiciones elementales de la biodiversidad puedan ser definidas y caracterizadas de forma apropiada a partir de esos “ambientes” y se pueda generar a partir de ello un escenario territorial de protección² a la vez que se garantice una constatación, observación, seguimiento y evaluación de dichos ambientes. En síntesis, el constituir las RB permite tener una información permanente, precisa y aplicada de los evidentes síntomas de degradación de los ecosistemas.

Al proponer estas estrategias desde las RB como proyecto instituyente enmarcado en el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) (Unesco, 1974), lo que se posibilita es dar un viraje conceptual a los fundamentos clásicos sobre el ambiente y su protección, ya que “las Reservas de Biosfera son propuestas **‘hechas a los gobiernos nacionales para satisfacer algunos criterios’** (de índole técnico-administrativa) y cumplir un mínimo de condiciones para que (sus acciones resultados) puedan ser admitidos en la Red”³.

Con ello y sobre la base conceptual de lo que significan las “organizaciones público/gubernamentales”, se plantean unos marcos de institucionalización cuyas propuestas orientan la constitución de unas RB que parten definiendo conceptualmente el fenómeno y caracterizan una clasificación organizacional en torno a unas formas denominadas como

- Núcleo
- Tampón
- Transición

A partir de estas “denominaciones” se entra a plantear una dimensión problemática desde los planos organizacionales y lo que significa la “gestión ambiental” de los territorios por proteger. Conceptualmente, se pretende que esta clasificación pueda definir y caracterizar un *saber* que posibilite articular los factores que causan las distorsiones ambientales y

1 Documento “base” dentro del programa de la Unesco sobre el hombre y la biosfera (MAB) denominado Reservas de Biosfera, la estrategia de Sevilla & el marco estatutario de la red mundial. Unesco, 1996. París, Francia.

2 Sin embargo, “... las reservas de biosfera son mucho más que simples zonas protegidas. Así, las reservas de biosfera están a punto de poder asumir una nueva función. No solo constituirán, para la gente que vive en ellas y en sus alrededores, un contexto para desarrollarse plenamente en equilibrio con el medio natural, sino que también contribuirán a responder a las necesidades de la sociedad en su conjunto mostrando el camino hacia un futuro más sostenible”. (Ibid., p. 5).

3 Ibid., pp. 4.

posibilite tener en cuenta las consideraciones socioeconómicas y de economía política (relaciones de producción) que inciden en la degradación ambiental.

Al definir estas características, se plantea una *estrategia global* enmarcada en cuatro *objetivos*, a saber:

1. *“Utilización de las RB para la conservación de la diversidad biológica natural y cultural”* (factores de interrelación)

a. Mejorar la cobertura de la diversidad natural...

b. Integrar las reservas de biosfera...

Con nueve *“recomendaciones”* –tres internacionales y seis nacionales–, que apuntan a la promoción y preparación de los escenarios ecosistémicos.

2. *“Utilizar las RB como modelo en la ordenación del territorio y lugares de experimentación y DS”* (uso y usufructo)

a. Conseguir el apoyo y la participación de las poblaciones locales.

b. Lograr un ajuste armonioso entre las distintas zonas de la reserva...

c. *Integrar las RB en el planeamiento regional.*

Dieciséis *“recomendaciones”* –una internacional, siete nacionales y locales– caracterizan este objetivo tendiente a consolidar los efectos sociales y económicos.

3. *“Utilizar las RB para la investigación, la observación permanente, la educación y la capacitación”* (factores de científicidad; correlaciones conceptuales y de comprensión sobre los significados vitales)

a. Ampliar el conocimiento de las interacciones entre los seres humanos y la biosfera.

b. Mejorar las actividades de observación permanente.

c. Fomentar la educación, la conciencia pública y la participación.

d. Mejorar la formación de especialistas y administradores.

Los factores de científicidad se apoyan en veintinueve *“recomendaciones”* –doce (12) internacionales, cinco (5) nacionales y doce (12) locales– con el propósito de poder desarrollar procesos pedagógicos y de capacitación del escenario ambiental.

4. *“Aplicar el concepto de RB”* (procesos de autogestión y relaciones institucionales o factores de implementación del “modelo”).

a. Integrar las funciones de las RB.

b. Fortalecer la *red mundial* de RB.

Los problemas *in situ* se abordan a partir de treinta y ocho *“recomendaciones”* –dieciséis

internacionales, trece nacionales y nueve locales— como una manera de situar globalmente las dificultades locales.

Ahora bien, a renglón seguido, la propuesta de la Unesco sobre la implementación del “modelo” referido de las RB define que los *objetivos principales* relacionados en la ES tienen que ser puntualizados y sintetizados en unos *indicadores de aplicación*⁴, los que deben dar cuenta de forma cuantitativa de cómo se desarrollan cualitativamente los fenómenos. Es una manera de “traducir” y situar de manera aplicada toda la problemática ambiental y los factores de degradación. Se debe ir de lo general (fenomenológico) a las precisiones particulares (lo local) que inciden en lo global.

En lo que tiene que ver con la postulación de aquellos espacios territoriales que se consideran susceptibles de ser elevados a la categoría de RB, se plantean en la ES unos procesos y acciones tendientes a formular las propuestas que los Estados nacionales deben acoger. Para ello se dispone de un instrumento (formulario) que está dividido en tres partes fundamentales, con lo cual se pretende dar cuenta de las características y viabilidad del escenario propuesto para ser considerado como RB. Las tres condiciones que se tienen en cuenta están dadas por

- La *identificación*: Demostrar que la zona propuesta cumple con los requerimientos, apoyos y criterios de las RB establecidos por la ES.
- La *delimitación*: Es la descripción de los escenarios físicos, humanos, biológicos, culturales e institucionales que convalidan la necesidad de proteger estos espacios.
- La *inscripción*: Son los pasos y procesos requeridos para adelantar el reconocimiento institucional.

Con esta perspectiva organizacional se entiende que la figura de las RB debe emerger en el plano institucional de los Estados que han acogido los *parámetros* que desde las instancias internacionales se promueven para la *protección/recuperación* y la sostenibilidad ambiental plena.

Es también necesario recalcar, y este es el fundamento y propósito del presente trabajo, que las RB, como todo proyecto, necesita una revisión periódica permanente en el entendido de que los procesos de degradación ambiental no dan tregua. Se requiere por parte del Estado colombiano permitir al Consejo Internacional de Coordinación (CIC) del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la Unesco (1974) “revisar cómo cada reserva de la biosfera está cumpliendo con los criterios del artículo 4.º del Marco Estatutario (ME) y en particular con las tres funciones”⁵ determinadas por “... una función de *conservación* para proteger los recursos genéticos, las especies, los ecosistemas; una función de *desarrollo*, a fin de promover un desarrollo económico y humano sostenible; y

4 (Pp. 14 a 16) del Documento RB, “Estrategia de Sevilla”. Unesco, 1996.

5 Unesco, Programa el Hombre y la Biosfera (MAB) Formulario de revisión periódica de reservas de la biosfera. Enero de 2013, p. 1.

una función de *apoyo logístico*, para respaldar y alentar actividades de investigación, de educación, de formación y de observación permanente relacionadas con las actividades de interés local, nacional y mundial encaminadas a la conservación y el desarrollo sostenible”⁶.

Establecidas las funciones principales y con el propósito de adelantar las evaluaciones de las RB los instrumentos⁷ puestos a disposición por la Unesco, constan de tres partes fundamentales:

1. Los cambios positivos o negativos (generales) que ha experimentado la RB objeto del análisis y por el tiempo estipulado en el informe de evaluación.
2. La descripción detallada en torno a los efectos sobre la población, el territorio y los cambios biológicos que se hayan ocasionado a partir de la implementación de la RB. Además, se debe detallar el compromiso institucional como participación de la población, entidades de gobierno y asociaciones de apoyo y ayuda nacional e internacional.
3. Un soporte documental que consta de dos (2) anexos:
 - A.1. Este “se utilizará para actualizar el Directorio de Reservas de la Biosfera en MABnet”.
 - A.2. Son materiales de promoción y comunicación de lo que es y ha sido la RB.

Vistas así las cosas, las RB como la dimensión institucional que promueve la *conservación/protección* de los ecosistemas se soportan en primer lugar en una *conceptualización* en la cual se define y propone su escenario organizacional. En segundo lugar, definen unos *factores de creación* de las RB establecidos por su *identificación, delimitación e inscripción*. Y en tercer lugar, se establecen unas *determinaciones* que faciliten una *revisión periódica* de estos escenarios.

Hechas estas precisiones sobre los lineamientos de institucionalización de las RB trazados por las instancias internacionales, es necesario, en primer lugar, establecer una especie de “ruta crítica” que deben seguir las instancias del Estado colombiano para implementar las acciones institucionales tendientes a implementar la figura de las RB en las áreas de protección definidas como tal. Con ello es comprensible que un proyecto global como el planteado por la Unesco se tiene que articular a los “programas de protección” que existen o se generan fundamentalmente a partir de la política ambiental del Estado colombiano (políticas públicas), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la estructura institucional pertinente. En segundo lugar, en esta ponencia se plantean de manera muy

6 Página (P. 4) del Documento RB, “Estrategia de Sevilla”. Unesco, 1996.

7 “Revisión periódica de reservas de Biosfera”. Unesco-biosfera”. Programa el Hombre y la Biosfera (MAB). Formulario de revisión periódica de reservas de biosfera. Enero de 2013.

sucinta los “*hallazgos preliminares*” deducidos de la parte “operativa y de procesos” de las diferentes instituciones, y en tercer lugar se plantean unas “*consideraciones*” que permitan hacer una primera aproximación a los factores de problematización institucional que implica descubrir las primeras insuficiencias de implementación del modelo de RB.

1. Ruta crítica

Es posible entender por *ruta crítica* el proceso por el cual todas las ideas de protección y conservación de los ecosistemas han tomado forma institucional a través de las consideraciones (percepciones) que sobre la naturaleza se han originado en las instancias internacionales para ser aplicadas por los gobiernos y responsables del manejo del Estado. Desde esta perspectiva se puede concluir de forma preliminar que la ES emerge como un “marco de acción de política ambiental” tendiente a generar en los Estados una “ruta” de acción institucional para que actúen en pleno consenso con los lineamientos que la protección de la biodiversidad exige.

De esta manera, la implementación de toda política ambiental que tienda a la protección y conservación de la biodiversidad requiere una práctica analítica permanente como lo es la *evaluación/valoración* para ver y medir los efectos de tales políticas y así establecer la coherencia de la su formulación. Aunque los análisis *ex ante* ponen en resolución aspectos fundamentales de la naturaleza de tales políticas y dan relevancia institucional a las propuestas, no significa que se dejen de lado otras instancias estructurales fundamentales que tienen que ver con la organización y gestión de estas políticas. Estas situaciones difíciles de resolver resultan claves en una de las etapas esenciales del *ciclo*, la implementación⁸. De hecho, toda propuesta, por beneficiosa que parezca, no deja de causar dificultades en su aplicación.

Sin dejar de lado lo expuesto, es posible ver que los contenidos de una política como la ES tienen que hacerse específicos en los marcos institucionales como los “*mapas de procesos*” que caracterizan los propósitos que motivan tal o cual acción; y en el caso de las políticas ambientales, la *acción del Estado* marca no tanto las preferencias de quienes toman decisiones, como puede ser el caso de las decisiones gubernamentales, sino que tienen que delimitar el “cómo” de la acción estatal, lo cual apunta al cumplimiento de los

⁸ De acuerdo con Luis F. Aguilar (2005), en la Introducción al texto de Giandoménico Majone; Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas (pp. 19 y 20): “Al ámbito de las preocupaciones por la eficiencia de los gobiernos y de sus administraciones pertenecen dos corrientes disciplinarias y profesionales que han renovado en fecha reciente el entendimiento y la práctica de la administración pública: el análisis de políticas públicas y la gerencia pública. (...) El análisis de políticas ha concentrado su atención en el proceso de toma de decisiones del gobierno, mientras que la gerencia pública centra su interés en la dirección de las organizaciones públicas que se hacen cargo de llevar a efecto las decisiones de los gobiernos. En verdad, estas dos corrientes disciplinarias, no obstante sus diversos acentos teóricos, instrumentos metodológicos y aplicaciones profesionales, se empalman y correlacionan, pues ambas integran en su estudio los enfoques de la teoría de la decisión y la teoría de la organización”.

imperativos constitucionales en aras de suplir necesidades sociales⁹, fundamentalmente las proteccionistas y conservacionistas.

Un ejercicio que contemporiza con estas definiciones es la investigación referenciada en el libro de André-Noël Roth Deubel (2002) *Políticas públicas*, en el capítulo VI se muestra cómo “la evolución de las relaciones entre el Estado y su ambiente natural durante el siglo XX son los indicadores de los cambios ocurridos en los ‘valores’ que dominan la acción pública. Por ello centrar la atención en las *políticas públicas ambientales* (PPA), particularmente en los momentos en que estas han variado de manera crítica, permite evidenciar y sacar conclusiones de los cambios administrativos en el Estado colombiano”¹⁰. De ahí que el *análisis de cambio de política pública* tenga que ser ampliamente referenciado en todo proceso de desarrollo institucional por la valoración y peso perceptivo que del medio institucional y organizacional se debe tener en las transformaciones de la Política Nacional Ambiental (PNA), ya que, en términos de los especialistas, el grado de complejidad por el dominio cognitivo y el conflicto de intereses resultan más que relevantes al jugar un papel de primer orden, sobre todo en el diseño organizacional, pues “el significado (político e institucional) se construye en el contexto del conveniente compromiso con la acción”¹¹.

De tal manera, toda propuesta que implique un “*reacomodamiento*” de las acciones institucionales, como lo es la ES, implica un cambio de ciertas percepciones, procedimientos y prácticas institucionales. En este orden, el *cambio* se erige como una situación temporal y aplicada a un territorio específico, sobre todo por el modo como se percibe ese ambiente natural a través de los objetivos (los ‘cuatro’ de las RB). Pero este no es cualquier tipo de cambio marginal, son transformaciones sustanciales y profundas en el sentido de reforma de paradigmas, entre ellos el propio concepto de “área protegida”, como lo define el documento de las RB, estableciendo para ello ciclos que de forma determinante señalen una suerte de percepción ambiental para determinar cuáles fueron y son las circunstancias que a manera de motricidad generan(ron) tal o cual situación, a la vez que hace específico tanto el papel desempeñado por los diferentes actores sociales y el Estado como la capacidad de los primeros para influir en las determinaciones del segundo.

En estricto orden, el estudio de Roth (2002) permite identificar tres tipos de políticas ambientales: la primera, una política *clásica* (siglo XIX, 1936); la segunda, una política *productivista* (1936-1990) y la tercera, una política de *desarrollo sostenible* (1991-...).

9 “Por su complejidad en términos de dominio de saberes, de conflicto de intereses, de diseño de instituciones y de políticas públicas, se considera que la política ambiental es una excelente reveladora de la naturaleza del Estado. La temática ambiental permite mostrar cómo una nueva problemática ha sido abordada e integrada por el sistema político de un Estado en desarrollo” (André Noel Roth. *Políticas públicas*, 2004: 167).

10 André-Noël Roth Deubel (2002) “Políticas públicas”. Ed. Aurora, Bogotá D. C., pp. 167-168.

11 March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. Base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., p. 94.

El siguiente cuadro, modificado con algunas adiciones frente a la propuesta del autor referenciado, permite establecer una serie de “valores” y la caracterización de unas acciones institucionales de la autoridad ambiental que guardan una estrecha relación con cada época y ubican la ES en el marco de uno de los postulados *dialécticos* de más amplia difusión en el momento la *conservación vs. el desarrollo*.

Etapas de la PNA Frente a los procesos internacionales	Clásica	Productivista	Desarrollo sostenible
Normas y valores políticos orientadores	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Desconocimiento del “medio” ◆ Estado guardián e interventor del orden natural ◆ El hombre debe ser un dominador de la naturaleza 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El “medio” es un recurso ◆ El Estado dinamiza el desarrollo económico ◆ El hombre puede dominar la naturaleza 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El miedo a la destrucción del “medio” ◆ Estado orientador/ coordinador ◆ El hombre es parte de la naturaleza
Principios de política ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Definición del derecho de propiedad ◆ Conquista territorial 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Explotación intensiva científica vs conservación. ◆ Conquista territorial 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Política sostenible ◆ Prevención ◆ Quién contamine o consuma paga, Ag. 21
Instrumentos privilegiados	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Política reglamentaria ◆ Política fiscal, Código 1912 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Planeación centralizada ◆ Política reglamentaria 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Leyes marco ◆ Planeación descentralizada ◆ Participación ciudadana

Tomado y modificado de André-Noël Roth Deubel del libro *Políticas públicas*, p. 176.

Bajo este contexto, se puede afirmar que las “acciones institucionales propuestas” como las RB muestran el carácter que tiene el Estado; y a su vez, este mismo Estado y quienes lo representan deben moverse en el contexto de tiempo y espacio que la acción política les determina¹². Cuando se aceptan las formulaciones internacionales, es indudable que en su aplicación priman factores internos y externos que coadyuvan a consolidar una visión ambientalista reconciliadora y de sostenibilidad. Sin embargo, en la medida que se avanza hacia la implementación, el juego de las preferencias entra a redefinir

¹² “Al construir una teoría podría resultar conveniente dejar de lado el contexto institucional para facilitar el entendimiento de la forma como operaría un instrumento en una situación ideal. Las teorías formales de las políticas económicas o ambientales suelen proceder de esta forma. Pero los problemas prácticos se relacionan siempre con contextos particulares y deben atacarse con acciones realizadas en situaciones reales. (...) Un problema práctico no se resuelve ofreciendo una solución teórica que no tome en consideración las limitaciones impuestas por el contexto” (Majone, 2005: 161).

su significado. No es extraño que lo sectorial prime ante lo territorial; es el caso de la evolución y consolidación de los servicios turísticos, que en las últimas décadas han desconocido *de facto* el referente social y antropológico del ordenamiento ambiental del territorio¹³.

Entonces cuando se menciona que la implementación o ruta crítica de procesos como los que la ES señala como la definición de un “marco estatutario...” global para la caracterización de unas “Reservas de Biosfera” que sirvan como “barreras de detención” a la degradación ambiental, se está frente a un dilema de grandes repercusiones, lo que significa en primer lugar la aparición de una suerte de “confrontación” (dialéctica) entre conservación y desarrollo, un desarrollo que implica el uso (sin abuso) de la naturaleza como recurso y la necesidad apremiante de no permitir la sobreexplotación de un medio altamente sensible. En segundo lugar, emerge un problema de “equidad” entre quienes acceden a la explotación del “medio” y quienes no lo pueden hacer o no lo requieren en el entendido de que ante todo se está hablando y determinando sobre la disposición de “*bienes públicos*”.

A continuación se relacionan algunas situaciones institucionales (preliminares) que se han detectado y la manera como desde el Estado se promueven los postulados generales de la ES.

2. Los hallazgos preliminares

Hechas las primeras averiguaciones sobre las dinámicas institucionales ejecutadas para la implementación de la ES o gestión de las RB, se debe caracterizar lo que significan, conceptual y teóricamente, los instrumentos en los procesos de gestión pública e institucional. Se parte del supuesto técnico de que las variables y los indicadores no son sino unos “*referentes de acción*” que en nada reemplazan la información que se debe tomar de las propias fuentes en la toma de decisiones institucionales. De ahí la necesidad de adelantar los “talleres” propuestos en este convenio.

Sin embargo, una aproximación teórica de los instrumentos (variables e indicadores) define en primer lugar que al analizar el sistema de indicadores de gestión presente en toda organización pública o privada, se tiene que acudir a una revisión analítica de antecedentes y de información primaria, secundaria, sin renunciar a una aplicación de *muestreos* a profundidad, como talleres y entrevistas, así como información clasificada como pertinente, lo que debe permitir tener la seguridad de que lo que se está tomando como referencia clave tiene la mínima posibilidad de error o dispersión. En segundo lugar, al detallar el marco conceptual de los indicadores de gestión y su entorno organizacional relacionado, estos tienen que dar perfecta cuenta de su aplicación y la manera como

13 El desarrollo del ecoturismo rebasó los límites que la Ecología le plantea a esta actividad, como son los de cargas de visitantes y descargas de residuos en espacios de alta sensibilidad.

fueron tomadas las variables clave. Hoy en día los indicadores de gestión son aplicados (por lo regular) para medir los procesos de forma separada, limitando de esta forma un análisis más integral y sistémico del desempeño, asignando permanentemente responsabilidades a un área específica de la organización sin tener en cuenta el todo. En consecuencia, una pregunta vigente en todo proceso de medición es cuál es el sistema óptimo de indicadores de gestión que se requiere para ser plenamente determinantes en sus resultados.

Según lo planteado por Bernate (en línea, 2005), actualmente las organizaciones necesitan medir su desempeño, basados en la aplicación de indicadores de gestión que les permitan establecer un nivel de rendimiento óptimo con el objeto de alcanzar posicionamiento y reconocimiento... de ahí, que los sistemas de indicadores de gestión han demostrado ser una herramienta útil para suplir la falta de competencia, ya sea para los directivos..., que tienen la responsabilidad de la operación, como para quienes tienen la misión de controlar el cumplimiento eficiente de los compromisos asumidos y fijar nuevas metas a futuro”.

En este orden y vistos los dos postulados anteriores, lo que se percibe generalmente en los escenarios organizacionales es que se han incorporado en los procesos de cuantificación elementos de gestión que no son lo suficientemente decantados en su contexto, lo cual imposibilita evaluar con precisión los logros o señalar falencias para aplicar los correctivos necesarios. En este orden y como una forma de subsanar inconvenientes, los indicadores se deben establecer desde el mismo momento en que se elabora el *plan estratégico*¹⁴, los cuales a su vez deben corresponder con el *plan operativo*¹⁵. Es claro que el principal objetivo de los indicadores es, en primer lugar, evaluar el desempeño de las áreas protegidas mediante parámetros establecidos en relación con las metas (gestión) y, en segundo lugar, observar y valorar la tendencia en un lapso y en un espacio específico (territorialización). Con los resultados así obtenidos se pueden plantear soluciones o desarrollar herramientas que contribuyan al mejoramiento de los procesos y conlleven la consecución de lo establecido.

En síntesis y de manera general, un indicador es solo una *señal* que permite observar y medir el comportamiento de una determinada variable. Los indicadores no pueden ser considerados como superlativos, solo ponen a flote los aspectos cuantitativos y cualitativos de los fenómenos referenciados, así como el impacto, la eficiencia y eficacia de las actividades adelantadas dentro de un proceso de gestión organizacional. En el caso de las RB, los indicadores se presentan como valores, unidades, índices, series estadísticas

14 En este caso la Estrategia de Sevilla define en sus “objetivos generales” lo que puede ser un cúmulo de indicadores pertinentes a la gestión ambiental de un territorio específico.

15 Los “indicadores” del Plan Estratégico (RB) se deben reflejar en los “planes operativos” de las instituciones colombianas.

u otros datos que caracterizan a las acciones institucionales. Sin embargo, no se exime a estos instrumentos de ciertos límites ya que su puntualidad los hace insuficientes por cobertura e interpretación.

Con estos elementos de juicio conceptual se hace la siguiente presentación de algunos “instrumentos” hallados en las entidades referenciadas. De estos mapas operativos y de gestión (MOG) se tiene que reivindicar su calidad por la precisión conceptual y su propósito tendiente a desarrollar la ES, caracterizando así mismo los instrumentos que posibilitan el cumplimiento de los objetivos de las RB.

Mapas operativos de las instituciones por cuyo conducto se pueden gestionar las RB			
Instituciones	Instrumento	Propósito	Comentario
MADS	Cuadros operativos que caracterizan los procesos de <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Formulación de Políticas Ambientales</i> 2. <i>Instrumentación ambiental</i> 3. <i>Gestión del DS</i> 4. <i>Ciclos de planificación</i> 5. <i>Gestión integrada del portafolio de planes, programas y proyectos</i> 6. <i>Gestión de la información y de las comunicaciones</i> 	Cada cuadro (mapa) establece una “ruta crítica” de procesos en los cuales a la vez que se definen responsabilidades también se desarrolla una evaluación permanente (mejora continua) de los procesos a través del “ciclo PHVA”.	Es evidente que el MADS posee una instrumentación básica para ejecutar la implementación de las RB. Sin embargo, se requiere el marco normativo que defina su apoyo legal, jurisdicción operativa y soporte financiero.
Unidad Administrativa de Parques Nacionales en Colombia (UAPNNC)	Documento: <i>Plan de acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) en Colombia</i> 2010-2019	Define los <i>programas, proyectos y acciones</i> por aplicar en las áreas protegidas.	Aparece en el Eje # 3 Objetivo # 6 , una alusión a las RB. En ningún otro espacio ni dentro de los propósitos institucionales de planeación y planificación aparece mención alguna.
Corporaciones autónomas regionales (CAR)	Documento: <i>Plan de Acción Corporativo Ambiental 2012-2015</i> Corpomag	Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental	No hace ninguna alusión a las RB, a pesar de contener en su jurisdicción dos de las cinco que han sido declaradas en Colombia.
Gobernaciones departamentales (GD)	N. A.	N. A.	
Municipios y distritos especiales (MM. y DD.)	N. A.	N. A.	
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	Se desconoce		

Consideraciones finales

Una conclusión de esta primera aproximación a los factores institucionales está dada por la modesta comprensión que se tiene de lo que significa los postulados de las RB planteados por la ES. Es evidente que en las organizaciones ambientalistas lo que existe es una sola alusión al nombre de RB como un escenario al que se debe arribar.

En segundo lugar, el que no se hayan desarrollado los procesos tendientes a la implementación del “modelo” técnico/administrativo propuesto por la ES se debe fundamentalmente a insuficiente respaldo legal y formal que todos los actos administrativos deben tener. No existe una “norma” que enmarque, defina, disponga los recursos y los procesos para llevar a cabo la implementación de la ES.

En tercer lugar y como consideración inicial, el hecho de que no exista una dinámica institucional para desarrollar la ES motiva a buscar los factores que han hecho imposible la implementación de la ES y hallar esa “ruta crítica” que lo posibilite.

En cuarto lugar, a partir de los primeros documentos analizados y el taller realizado (03-11-15 en el MADS) se ha podido percibir que no existe mucha claridad sobre la manera en que los cuatro factores estratégicos –*protección, conservación, sostenibilidad* y su enclave el *desarrollo*– están inmersos en la ES. Resulta significativo que el *fortalecimiento institucional* de las diferentes entidades tiene como guía y marco direccional la “*protección*”; sin embargo, a partir de este primer factor no se han definido los mecanismos que posibiliten la “*conservación*” ni menos existen criterios técnicos y políticos que hagan específica y den cuenta de la “**sostenibilidad**”. Esta, por ser una dimensión altamente operativa en lo estratégico, tiene que contar con un esquema y procedimientos plenamente determinados frente a todos los actores que tienen interés en las áreas protegidas o por proteger, lo cual, como se ve en los foros y conversatorios, indica que la sostenibilidad es un enclave sumamente crítico.

Adicional a lo anterior y al agregarles a los tres factores (protección, conservación y sostenibilidad) el concepto de “*desarrollo*” como detonante y motivador de un hipotético bienestar, la situación se torna más compleja. Razón tiene Arturo Escobar (1994)¹⁶ cuando cuestiona las teorías “*desarrollistas*” en el escenario ambiental del territorio como una antítesis conservacionista y de protección.

En quinto lugar, es significativo que la “ausencia de gestión” se da cuando se desconocen los postulados y factores que definen tal o cual fenómeno. En el caso de la implementación de la ES se puede estar dando por la modesta comunicación existente alrededor de la conformación de este “escenario de protección”. Sin embargo, es claro también, como se deduce en el punto anterior, que tienen que existir suficientes elementos de juicio en los gestores ambientales para poder caracterizar las acciones por ejecutar. Sí no es así, la confusión es permanente.

16 Escobar, A. “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”. Revista Foro n.º 23, abril de 1994, pp. 98-110.

Finalmente, se hace necesario para desarrollar esta “estrategia” contar con un vehemente respaldo político que parta de las altas esferas de la autoridad ambiental, pero también una estrategia comunicativa y pedagógica que dinamice la población alrededor del significado “transversal” entre lo económico, lo político y lo cultural que contiene la ES, adicional a que las tácticas y estrategias para los procesos de protección, conservación y sostenibilidad pueden en ciertos momentos ser disimiles. De ahí que se justifican este tipo de ejercicios.

1.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL MARINO-COSTERO EN COLOMBIA: UN VACÍO JURÍDICO

Autores: Liliana Marin Barraza¹⁷.
Camilo Botero Saltaren¹⁸.

Resumen

Desde la creación de la Ley 388 de 1997, que hace referencia a la organización territorial de Colombia, sumada a la promulgación de la Ley 1454 del 28 de junio de 2011, se observa que el país no ha desarrollado regímenes jurídicos adecuados que permitan el reconocimiento del territorio marino-costero como un área de especial ordenación.

A partir de una investigación exploratoria, se pudo determinar que esta regulación todavía no se ha desarrollado, entre otros aspectos, a que las iniciativas legislativas presentadas al Congreso tienen alta tendencia a quedar archivadas. En esta ponencia se presentarán los resultados de la revisión de proyectos de ley de ordenamiento territorial marino-costero presentados entre 2006 y 2015 como ejemplo de esta deficiencia.

El presente trabajo es resultado de una investigación que tiene como objetivo conocer los factores que han llevado a la inexistencia de una ley que regule efectivamente el ordenamiento territorial marino-costero, lo cual no ha permitido el establecimiento de un ordenamiento jurídico en esta temática. Para ello se realizó la exploración de las iniciativas legislativas registradas y publicadas a partir del año 1995 hasta la fecha a través de las páginas web oficiales de la Imprenta Nacional y el Congreso de la República de Colombia. Como resultado, se encontraron 13 proyectos legislativos desde el año 2006 hasta 2015, en algunos casos con aspectos solo parciales del ordenamiento territorial marino-costero y en otros con excesiva igualdad temática, siendo la desafectación de las zonas de bajamar y la seguridad en playas los temas recurrentes.

Palabras claves: Territorio marino-costero, pesca, playas, Congreso de la República.

17 Expositora. Calle 18 14^a-18, Santa Marta, Magdalena, Colombia. lilianamargaritamb@gmail.com. Abogada. Grupo de investigación Joaquín Aarón Manjarrez, Universidad Sergio Arboleda, Santa Marta.

18 Calle 18#14^a-18, Santa Marta, Magdalena, Colombia. Camilo.botero@usa.edu.co. Doctor en Gestión del Agua y la Costa. Grupo de Investigación Joaquín Aarón Manjarrés, Universidad Sergio Arboleda, Santa Marta.

Introducción

A partir del artículo 157 de la Constitución Política de Colombia, en el año 1991 se definió un nuevo proceso legislativo ordinario que fue reglamentado por la Ley 5ª de 1992, también conocida como Reglamento del Congreso de la República. En el capítulo sexto, en los artículos 139 a 217 se establecen elementos como las cámaras de origen, la publicación y reparto, las comisiones constitucionales, legales y especiales, entre otros aspectos variados. No obstante, después de 24 años se empiezan a encontrar debilidades estructurales en el trámite legislativo, bien sea por cuestiones de procedimiento o coyunturales, como en el caso de las iniciativas relacionadas con el ordenamiento territorial marino-costero.

El ordenamiento territorial en Colombia encuentra su fundamento jurídico en los artículos 102 y 288 de la Constitución Política, que se refieren al territorio y la ley orgánica de ordenamiento territorial. La Ley 388 de 1997 clasificó el suelo del territorio nacional en dos categorías: suelo urbano y suelo rural, dejando sin estrato jurídico el suelo marino-costero (Ramos y Guerrero, 2010). El suelo marino-costero requiere un reconocimiento dentro del ordenamiento territorial, debido a que son zonas con una alta significación económica por la riqueza de sus recursos y ecosistemas (Ramos y Guerrero, 2010), además de su particularidad como áreas de interacción entre el continente y el mar. Es por ello que debe existir un conjunto de disposiciones jurídicas enfocadas en el manejo integrado de las zonas costeras, lo cual, sin embargo, es un vacío que se mantiene en la legislación colombiana, a pesar de los múltiples autores que lo han resaltado (Avella *et al.*, 2009; Botero y Sosa, 2011).

Si bien hay normas que disponen estrategias de manejo de algunos recursos costeros, son leyes disgregadas e insuficientes (Avella *et al.*, 2009). El mayor avance se ha realizado desde la rama ejecutiva, la cual ha aprobado una política ambiental de zonas costeras (Ministerio del Medio Ambiente, 2000), un documento Conpes (Departamento Nacional de Planeación, 2002) y la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (CCO¹⁹, 2007). Sin embargo, ninguna de estas iniciativas ha logrado convertirse en ley de la república, que es la vía para exigir su obligatorio cumplimiento.

A partir de esta realidad, se consideró pertinente determinar los motivos que no han permitido el desarrollo de una legislación de ordenamiento territorial marino-costero en Colombia. Para ello se planteó un proyecto de investigación que, en una primera etapa, explorará las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de la República desde la expedición de la Ley 388 de 1997 hasta el año 2015. Esta ponencia presenta algunos de los resultados más relevantes respecto al trámite cursado por los trece proyectos de ley identificados, así como un análisis de las causas que mantienen el vacío jurídico en el territorio marino-costero colombiano.

19 Comisión Colombiana del Océano.

Metodología

El procedimiento metodológico de la investigación se basó en las técnicas exploratorias, en particular la revisión documental a partir de fuentes oficiales de información, que para el caso es el Congreso de la República. Inicialmente, se comenzó la búsqueda de los proyectos de ley por la página web de la Imprenta Nacional, por ser el medio de publicación oficial de las gacetas que contienen las iniciativas legislativas radicadas en el Senado y la Cámara de Representantes. La búsqueda se centró en proyectos de ley relacionados con ordenamiento territorial marino-costero (OTMC) presentados dentro de los periodos legislativos comprendidos entre los años 1997 y 2015. Solo se preseleccionaron los proyectos que guardaban una conexión con ordenamiento territorial o con los usos y actividades marino-costeras, según el marco propuesto por Barragán (2003), adaptando y ampliando a subusos y subactividades de conformidad con el contexto colombiano (Botero *et al.*, 2016), como se observa en las tablas 1 y 2.

Tabla 1. Usos humanos del territorio marino-costero

CATEGORÍA USO	SUBUSO	UBICACIÓN
Espacio natural	Área protegida natural pública	Todas
	Área protegida natural sociedad civil	Todas
Asentamientos humanos	Residencial baja densidad	Terrestre
	Residencial alta densidad	Terrestre
	Segunda residencia baja intensidad	Terrestre
	Segunda residencia alta intensidad	Terrestre
	Asentamientos palafíticos	Costera
	Residencial de lujo	Terrestre
Infraestructura e instalaciones	Muelles públicos	Costera
	Infraestructura vial	Terrestre
	Instalaciones eléctricas	Todas
	Poliductos (gas/petróleo)	Todas
	Vías férreas	Terrestre
	Paseos y camellones	Terrestre
Emisor/receptor de vertidos	Emisario submarino	Marina
	Relleno sanitario	Terrestre
Defensa	Defensa militar	Todas
	Obras de defensa costera	Costera
	Alimentaciones de playa	Costera
Tradiciones locales (patrimonio cultural)	Producción artesanías	Terrestre
	Territorios ancestrales	Todas
	Área protegida cultural pública	Todas
	Zona ceremonial	Todas

Tabla 2. Actividades económicas en el territorio marino-costero

CATEGORÍA ACTIVIDAD	SUBACTIVIDAD	UBICACIÓN
Extractivas o primarias	Pesca artesanal	Marina
	Extracción de moluscos	Costera
	Pesca arrastre	Marina
	Exploración petrolera	Todas
	Minería costera (áridos)	Costera
	Minería fondos marinos	Marina
	Pesca de altura	Marina
Básicas	Extracción de madera local	Terrestre
	Extracción de madera comercial	Terrestre
	Agricultura de pancoger	Terrestre
	Agricultura comercial	Terrestre
	Ganadería	Terrestre
	Avicultura/porcicultura	Terrestre
	Maricultura	Marina/costera
	Acuicultura	Costera/terrestre
Industriales	Manufactura	Terrestre
	Generación energía (térmica)	Costera/terrestre
	Generación energía (eólica)	Todas
	Generación energía (mareomotriz)	Marina
	Siderúrgica	Costera/terrestre
Comercio y transporte marítimo	Transporte marítimo interno	Marina
	Transporte marítimo cabotaje	Marina
	Transporte marítimo internacional	Marina
	Puertos multipropósito (HUB)	Costera
	Puertos mercancía general	Costera
	Puertos graneleros	Costera
	Puertos petroleros/gaseros	Costera
	Puertos contenedores	Costera
	Puertos pesqueros	Costera
Turismo y recreación	Turismo de naturaleza	Todas
	Pesca deportiva	Marina
	Turismo de avistamiento ballenas	Marina
	Buceo recreativo	Marina
	Turismo de sol y playa	Costera
	Turismo de aventura	Todas
	Turismo náutico	Marina/costera
	Recreación urbana	Costera

Otra de las fuentes de información, siendo al final la más completa y organizada, fue la página web del Senado de la República. Esta web publica de manera detallada y específica información relevante de los proyectos de ley y las gacetas que los contienen, como número de radicación, fecha de radicación, nombre de autores, nombre del designado como ponente de debate, entre otros. Debido a su gran utilidad para desarrollar la investigación, se utilizó como fuente principal de la recolección de la información.

Una vez identificados los proyectos de ley, los preseleccionados se sometían a revisión de uno de los investigadores, quien determinaba si había una relación directa con el OTMC. Aquellos proyectos de ley que pasaban este filtro se incluían en una ficha de registro con los datos sobresalientes de cada iniciativa seleccionada. En la ficha de registro se debían anotar características del proceso legislativo surtido en el Congreso, como, título, cuatrienio en que fue presentado, autores, debate en comisión, entre otros.

Una vez registrado cada proyecto de ley, se realizó la lectura cronológica de todas las gacetas que contenían el mencionado proyecto, con el objeto de analizar los cambios que sufrió el texto durante su trámite legislativo. Para ello se incluyó en la ficha de registro un campo para la sinopsis del proyecto de ley, así como campos específicos para cada uno de los debates que surtió.

Resultados

Después de la búsqueda de los proyectos de ley presentados en el Congreso de la República relacionados con temas de ordenamiento territorial, se evidencia que es una tarea difícil desde el mismo acceso efectivo a la información. El proceso de recolección comenzó en la web de la Imprenta Nacional²⁰ en el año 2000. La dinámica seguida fue colocar dígitos correspondientes al número de gaceta (empezando por 00 hasta 1000), año por año desde el 2000 hasta el 2015. De esta manera, se realizó la búsqueda en la página de la Imprenta Nacional hasta el año 2002, sin obtener resultados relevantes, ya que algunas gacetas no arrojaban ningún tipo de contenido y la información de los proyectos de ley se encuentra disgregada e incompleta. Además, era mucho más compleja y demorada la búsqueda debido a que no se podían utilizar palabras clave, sino buscar gaceta por gaceta según número.

Por lo anterior, al no encontrarse información en la página anterior y al ser tediosa la forma de examinar, se exploró el portal web del Senado²¹, donde utilizando las palabras clave como “marino” o “pesca”, más el año y dando clic en la opción título, arrojó información más completa y detallada de proyectos de ley presentados en el Senado.

Si bien el objetivo inicial era la revisión de los proyectos de ley desde la expedición de la

20 http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3

21 <http://www.senado.gov.co/>

Ley 388 de 1997, por la dificultad de acceso a las gacetas del Congreso, en particular las más antiguas, finalmente solo se logró revisar las iniciativas desde el año 2006 hasta el primer semestre de 2015. En total, se identificaron 21 proyectos de ley, de los cuales se seleccionaron para registro trece de ellos por tener mayor relación con el ordenamiento territorial marino-costero colombiano. En la tabla 3 se presenta cada uno de estos proyectos de ley, destacando las gacetas que lo contienen, el tema central según el marco de usos y actividades marino-costeras y su título.

Tabla 3. Proyectos de ley relacionados con ordenamiento territorial marino-costero entre 2006 y 2015

PROYECTO DE LEY	GACETA	TEMA	TÍTULO
277 de 2006	213 de 2006	Asentamientos humanos	Por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones.
138 de 2007	470 de 2007 248 de 2008 953 de 2008	Asentamientos humanos	Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del municipio de Tumaco, departamento de Nariño, y se ordena el traslado a zona continental.
197 de 2007	37 de 2007	Asentamientos humanos	Por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones.
174 de 2008	719 de 2008 1209 de 2009	Asentamientos humanos	Por la cual se establecen normas sobre el territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones.
79 de 2009	730 de 2009 1292 de 2009 71 de 2011 215 de 2011 229 de 2011	Turismo y recreación	Mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones.
156 de 2010	690 de 2010 212 de 2011 893 de 2011 987 de 2011 180 de 2011 250 de 2012 292 de 2012 393 de 2012 365 de 2012	Turismo y recreación	Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, ley general del turismo, y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY	GACETA	TEMA	TÍTULO
214 de 2010	537 de 2010 753 de 2010 893 de 2010 1137 de 2010 62 de 2011 304 de 2011 358 de 2011 426 de 2011	Asentamientos humanos	Por las cuales se expiden normas orgánicas de ordenamiento territorial.
159 de 2010	702 de 2010 114 de 2010	Extractivas o primarias	Por la cual se expiden disposiciones para la ley general de pesca y acuicultura.
68 de 2012	500 de 2012 642 de 2012 242 de 2013 286 de 2013 343 de 2013 481 de 2013	Turismo y recreación	Mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones.
221 de 2012	118 de 2012	Comercio y transporte marítimo	Por medio de la cual se fomenta la navegación fluvial en Colombia como actividad económica comercial y turística promisoría, para la integración regional competitiva.
166 de 2013	1064 de 2013 259 de 2014	Asentamientos humanos	Por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera de la nación y se dictan otras disposiciones.
08 de 2014	383 de 2014 163 de 2015 419 de 2015	Asentamientos humanos	Por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera del territorio marino costero de la nación y se dictan otras disposiciones.
15 de 2015	526 de 2015	Comercio y transporte marítimo	Por medio de la cual se modifica el artículo 1.º de la Ley 856 de 2003 y se dictan otras disposiciones legales.

Como se puede observar en la tabla anterior, siete proyectos de ley se relacionaron con asentamientos humanos, tres de los cuales se identificaron con exactamente el mismo texto y senadora ponente. De los otros seis proyectos, tres se refirieron a actividades de turismo y recreación, dos a comercio y transporte marítimo y uno a actividades extractivas o primarias.

Proyectos de ley relacionados con asentamientos humanos

Proyecto de ley 277 de 2006, “*Por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Presentado por un grupo de quince senadores

(Dilian Francisca Toro, Dieb Maloof, Jaime Bravo, Bernardo Guerra Hoyos, Jesús Bernal, Claudia Wilches, Jesús Puello, Moisés Daza, Orángel Romero Ortega, Jairo Merlano Fernández, María Isabel Mejía, Nasly Ucrós Piedrahíta, Luis Humberto Gómez Gallo, Miguel Pinedo Vidal, Luz Nidia Martínez) con el objetivo de modificar el régimen jurídico de los terrenos de bajamar en la zona de Buenaventura, la isla de Tumaco, algunas franjas de los distritos de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, al igual que el golfo de Urabá y el golfo de Morrosquillo, en las ciudades costeras de Turbo, Tolú y Coveñas. Para ello se proponía la figura de la desafectación, para garantizar a la población asentada allí tener una vivienda y con ello poder hacer uso de los beneficios que otorga el derecho de dominio, como, por ejemplo, enajenarla o hipotecarla.

Según el texto del proyecto, la iniciativa legislativa pretendía crear una política estatal que garantizara la protección y recuperación de las zonas de bajamar y a la vez se estableciera la desafectación de dicha zona para otorgar títulos de dominio y de esa forma organizar el suelo costero, proteger el hábitat y garantizar los derechos de vivienda e igualdad a los pobladores allí ubicados.

No obstante, se observó que esta iniciativa legislativa estaba enfocada en la organización del suelo costero para delimitar la propiedad privada y no para crear políticas o mecanismos de mitigación de los riesgos y daños que naturalmente existen en una zona de bajamar. Así mismo, el articulado no hacía mención sobre las garantías que se deben establecer para la conservación de las áreas de bajamar, como se estableció en la exposición de motivos que llevó a presentar este proyecto de ley. Este proyecto legislativo no prosperó, siendo archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 197 de 2007, *“Por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones”*. Presentado por un grupo de ocho senadores (Dilian Francisca Toro Torres, Miguel Pinedo Vidal, William Montes, Germán Villegas, Aurelio Iragorri Hormaza, Rubén Darío Quintero, Jorge Eliécer Ballesteros y Arturo Char Chaljub) nuevamente con el propósito de modificar la naturaleza jurídica de la zona de bajamar como bien de uso público de la nación, para desafectarla en los municipios de las costas atlántica y pacífica, de manera que pudiera ser apropiada por particulares. Parte de la exposición de motivos se centraba en cesar la desigualdad de la que hace parte la población que habita las áreas de bajamar, dado que no puede acceder a las líneas de crédito, como los demás ciudadanos.

En la iniciativa analizada se encuentra que el texto de exposición de motivos tiene una similitud en cuanto a propósito y argumentación con el anterior proyecto de ley, ya que insiste en la posición originalmente planteada en la iniciativa legislativa 277 de 2006: Convertir las áreas de bajamar en propiedad privada y de esta manera salvaguardar la vida de los habitantes que tienen su asentamiento allí y se encuentran en riesgo.

No obstante, se observa que aunque los autores del proyecto enunciaron la protección ambiental del área de bajamar y de la población que allí habita, la consecuencia de esta iniciativa sería permitir la privatización de estas zonas, desafectándolas y entregándoles

títulos de dominio a particulares. Así mismo, no hace mención alguna sobre la ley de ordenamiento territorial, que debió ser el principal soporte de la iniciativa. Este proyecto, luego de la exposición de motivos, fue archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 174 de 2008, *“Por la cual se establecen normas sobre el territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones”*. Mediante escrito radicado en la Secretaría General del Senado, se presentó el proyecto de ley por el senador Jorge Ignacio Morales, con el objetivo de desafectar la zona de bajamar y con ello dar vía libre constitucional para la expedición de títulos de dominio de las propiedades construidas en el área de bajamar de la costa caribe y pacífica y de esta manera garantizar el desarrollo de los municipios de las regiones.

En el presente caso, se observa que existe un concepto de conexidad con los anteriores proyectos de ley, en razón de que todos tenían la misma finalidad, en el sentido que es expresado en su parte motiva, que conducía a buscar una declaratoria de la desafectación de la zona de bajamar. En consecuencia, si este era el verdadero motivador, se debió centrar el articulado en el nuevo orden territorial propuesto y no en normas de defensa ambiental.

Ahora bien, no resultaba necesario que tuviera como fundamento el ordenamiento territorial marino-costero, es decir, podía referirse a temas con una relación indirecta, pero es necesario resaltar que era una oportunidad para discutir y aprobar una norma que reconociera de manera integral y especial el territorio costero colombiano. Así las cosas, sigue existiendo un vacío jurídico en temas de ordenamiento territorial costero. Luego del primer debate, el proyecto quedó archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 138 de 2007, *“Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción de municipio de Tumaco, departamento de Nariño, y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa”*. En el año 2007, el entonces senador Gustavo Petro Urrego presentó este proyecto de ley, el cual tenía como finalidad establecer disposiciones encaminadas a prevenir calamidades como consecuencia de los fenómenos naturales, mediante la reubicación de los habitantes en zonas de bajamar en riesgo a zonas continentales desafectadas por la ley.

El proyecto claramente se orientaba a la desafectación de la zona de bajamar para construir un programa de viviendas de interés social. En efecto, cambiar la naturaleza jurídica de los bienes de uso público tiene una única finalidad: Permitir la enajenación. Así las cosas, se tenía un proyecto con una repercusión económica al privatizar algunas áreas de bajamar en la zona continental del municipio de Tumaco, aunque a la vez protegería las áreas de bajamar de la zona insular.

Nuevamente, no se apreciaba en el contenido del proyecto un texto normativo relativo al reconocimiento de la zona costera como un espacio especial e importante de la nación. Al igual que los anteriores proyectos de ley, terminó archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 214 de 2010, “*Por la cual se expiden normas orgánicas de ordenamiento territorial*”. El presente proyecto de ley fue presentado por el Ministerio del Interior, en cabeza de Germán Vargas Lleras, proyecto que tenía por objeto la creación de un nuevo régimen jurídico de ordenamiento territorial, con el fin de fortalecer la autonomía y descentralización de las entidades territoriales, otorgándoles facultades de dirigir y autoadministrar sus actividades e intereses en aras de cumplir eficazmente los fines esenciales del Estado.

El alcance inmediato de esta iniciativa legislativa es organizar política y administrativamente las entidades territoriales del país, para lograr una redistribución equitativa y eficaz de los ingresos de la nación, en especial del sistema de regalías. Es decir, la ley no se fundamenta en el uso del suelo, sino en el desarrollo de una política administrativa para reducir las brechas de la pobreza y cumplir con la meta del Gobierno de turno de alcanzar la prosperidad democrática a partir de un buen gobierno.

Con la creación de esta ley, era la oportunidad de que existiera un capítulo que recogiera las estrategias de planeación para germinar normatividad sobre organización marino-costera propia y no disgregada, como se viene implantando en el país. Esta iniciativa legislativa se convirtió en la Ley 1454 de junio de 2011.

Proyecto de ley 166 de 2013, “*Por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera de la nación y se dictan otras disposiciones*”. Presentado por el senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, el proyecto propendía a garantizar la preservación del territorio marino costero-colombiano a partir de la creación de un marco jurídico encaminado a regular su determinación, protección y utilización.

Al examinar el contenido normativo del proyecto, se encuentra que tenía como finalidad la desafectación de las zonas de áreas costeras en los municipios y distritos de las costas caribe, continental y pacífica y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina donde existieran construcciones ubicadas en el dominio público marino-costero.

El contenido del proyecto original no contemplaba la desafectación de bajamar, sino el manejo adecuado para los suelos costeros, involucrando disposiciones preventivas para evitar las consecuencias catastróficas de riesgos naturales que existían en la zona. No obstante, no se encontró un reflejo en el contenido del proyecto que hiciera alusión a ordenar el territorio marino-costero en Colombia. Este proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 08 de 2014, “*Por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera del territorio marino costero de la nación y se dictan otras disposiciones*”. También de la autoría del senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, tiene como fin desarrollar un complejo diseño normativo e institucional que ampare el territorio marino-costero, que regule situaciones relativas al aprovechamiento del territorio-suelo, a la explotación de los recursos marinos, así como a la conformación y delimitación marino-costera. Lo anterior, como mecanismo preventivo para evitar el deterioro de las costas colombianas.

En efecto, el contenido del proyecto de ley contiene medidas que propenden a frenar el progresivo desmedro de las costas colombianas y delimitar el suelo costero. Se observa que permite la figura de la desafectación de las construcciones ubicadas en el territorio marino-costero, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la ley. Por otro lado, el texto normativo delimita el territorio marino-costero en Colombia. Lo anterior es el primer paso para el desarrollo de un régimen jurídico que reconozca y especifique el suelo costero.

En este proyecto es claro el objetivo de desarrollar una política protectora de las zonas costeras en Colombia, contiene una regulación que especifica el territorio marino-costero, lo cual tiene una indudable significación para empezar a llenar los vacíos jurídicos existentes en esta materia. En el momento de concluir la investigación, este proyecto se encontraba en trámite.

Proyectos de ley relacionados con actividades extractivas o primarias

Proyecto de ley 159 de 2010, *“Por la cual se expiden disposiciones para la ley general de pesca y acuicultura”*, presentado por el senador Efraín Cepeda Sarabia, tenía por objeto establecer un marco jurídico moderno que garantizara el aprovechamiento apropiado de los recursos naturales mediante la protección del medio ambiente.

Era un proyecto de ley que propendía a la protección de los recursos hidrobiológicos; contenía un conjunto de disposiciones que buscaban cuidar los recursos hidrobiológicos y garantizar la explotación sostenible de estos, para evitar la sobrexplotación de los recursos naturales.

Se observa que el texto normativo no tenía relación con los móviles que llevaron a su autor a presentar el proyecto de ley, ya que los artículos se enfocaban a especificar los permisos para desarrollar la actividad y la forma en que debía hacerse, pero no en las condiciones que garantizaran la preservación eficaz de los recursos hidrobiológicos. Se resalta que el contenido del proyecto de ley no tenía implicaciones directas con el ordenamiento territorial marino-costero, aunque tenía la posibilidad desde los instrumentos de planeación de áreas de pesca. Este proyecto de ley terminó archivado por tránsito de legislatura.

Proyectos de ley relacionados con comercio y transporte marítimo

Proyecto de ley 221 de 2012, *“Por medio de la cual se fomenta la navegación fluvial en Colombia como actividad económica comercial y turística promisoras, para la integración regional competitiva entre los puertos de río Magdalena, Meta, Caquetá y Putumayo”*. Fue presentado por el senador Jorge Eduardo Géchem Turbay con la finalidad de obtener una designación del gasto público para fomentar la navegación fluvial –comercial y turística– por los ríos Magdalena, Meta, Caquetá y Putumayo.

Se observa que era un proyecto de ley con contenido netamente económico, que en general podía atribuirse su articulado a la inversión e infraestructura e incentivos para

atraer nuevas empresas, pidiendo incluirse en el gasto público las inversiones tendientes a conseguir este objetivo para la navegación en los ríos mencionados y con ello dinamizar la economía.

En ese orden de ideas, con esta iniciativa se quería alcanzar la competitividad y eficacia en la actividad de navegación de los ríos a través de un estímulo fiscal en inversión para desarrollar la infraestructura requerida y así hacer una actividad más competitiva, pero omitiendo en todo su contenido el efecto territorial que ello podría tener en las áreas costeras y marinas. Esta iniciativa legislativa fue retirada por su autor.

Proyecto de ley 15 de 2015, “*Por medio de la cual se modifica el artículo 1.º de la Ley 856 de 2003 y se dictan otras disposiciones legales*”. Fue presentado por el senador Édinson Delgado Ruiz, busca introducir una modificación a la Ley 1.ª de 1991 en lo que se refiere a la contraprestación que deben otorgar las sociedades portuarias y los operadores portuarios a los distritos portuarios para atender las inversiones complementarias que requieren las terminales portuarias.

En consecuencia, esta iniciativa legislativa propone aumentar del 20 al 60 % la contraprestación que reciben los distritos portuarios por el uso temporal de las playas y bajamar, ya que, según su autor, la retribución al distrito no es equitativa por cuanto debe atender gastos con sus propios recursos que benefician y aumentan la competitividad de la actividad portuaria.

En la exposición de motivos se entiende que es un proyecto de ley relacionado con temas administrativos de las concesiones de sociedades portuarias, pero que no vincula los temas de ordenamiento territorial marino-costero. En el momento de terminar la investigación, esta iniciativa legislativa se encontraba en trámite legislativo.

Proyectos de ley relacionados con turismo y recreación

Proyecto de ley 79 de 2009, “*Mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones*”. Fue presentado por el senador Armando Alberto Benedetti Villaneda con el propósito de crear un sistema de seguridad en las playas mediante la creación del servicio público de salvavidas a cargo del Estado y la promoción de un sistema de banderas.

Aquí se puso de presente la implementación de un sistema de protección para los usuarios de las playas con un mecanismo consistente en una señal de advertencia para determinar y clasificar el nivel de peligrosidad y riesgos que pueden sufrir los bañistas en las playas. De conformidad con el articulado de este proyecto, se trató de una iniciativa encaminada a la protección de los bañistas, delimitando los mecanismos que debían ser utilizados para la consecución de tales fines.

No obstante, se observa que este proyecto de ley abría la opción para la privatización *de facto* de las playas en beneficio de los hoteles o centros recreacionales, en contravía de su condición constitucional de bienes de uso público. Desde este punto de vista, estaba

introduciendo una limitación al territorio costero colombiano y teniendo una finalidad distinta a la manifestada en la exposición de motivos (establecer un sistema de seguridad en las playas). La iniciativa fue archivada por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 156 de 2010, “*Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, ley general de turismo, y se dictan otras disposiciones*”. El senador Mauricio Aguilar lo presentó, buscaba modificar la ley de turismo (Ley 300 de 1996) creando un marco jurídico consolidado con programas, planes, asesoramiento y obligaciones que consiguieran impulsar la competitividad y prosperidad de los productos turísticos colombianos. También incluye medidas legislativas que contribuyen al desarrollo y competitividad de la industria turística, cuyos efectos se reflejan en otros sectores, como el social, el cultural y el ambiental.

Es una ley económica, ya que propone la creación de una contribución parafiscal para los concesionarios de aeropuertos y carreteras, apuntando a la protección sustancial de la actividad económica del turismo basada en la relación de negociación entre consumidor, productor, distribuidor de bienes y servicios.

En ese orden de ideas, poco tiene que ver con el ordenamiento territorial marino-costero, a pesar de ser en estas zonas donde se desarrolla buena parte de la actividad turística nacional. Se debe destacar que en un apartado muy breve hace mención al aprovechamiento de los recursos de manera sostenible, sin mayor profundidad, dado que es una ley de soporte económico que busca principalmente fortalecer la industria turística en Colombia. Esta iniciativa legislativa se convirtió en la Ley 1558 de julio de 2012.

Proyecto de ley 68 de 2012, “*Mediante el cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones*”. Este proyecto de ley fue presentado por el senador Armando Alberto Benedetti Villaneda, teniendo por objeto promover la seguridad en las playas de la costa caribe y el Pacífico a través de la implementación del servicio público de salvavidas y el sistema de banderas. De esta manera, se buscaba salvaguardar la vida de los usuarios, en especial la de los más vulnerables, en este caso los niños.

El articulado se enfocaba en la regulación de la actividad de los salvavidas, de los mecanismos de seguridad en playas que se deben implantar en el país. Fue un proyecto de ley presentado por el mismo autor en el año 2009 con texto, objetivo y motivación similares, insistiendo en la mejora de la seguridad de las playas.

En este proyecto de ley, al igual que en el ya comentado 79 de 2009, se mencionó el término de playas privadas, siendo estas aquellas que se encuentran cerca de hoteles y centros de recreación. Se pretendía reconocer una jurisdicción a los titulares de estos establecimientos sobre las playas. En este sentido, uno de los objetivos del proyecto de ley era cuestionable, dado que las playas en Colombia son bienes inembargables, imprescriptibles e inajenables. El proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura.

Reflexiones y conclusiones sobre el vacío jurídico en otmc

A modo de reflexión sobre el marco jurídico de ordenamiento territorial marino-costero en Colombia, se concluye que permanece un vacío jurídico en la materia, que tiene raíces estructurales. Si bien es cierto que durante quince años el legislativo propuso en varias oportunidades iniciativas enfocadas a regular algunos aspectos ligados al ordenamiento territorial-marino costero del país, estas no prosperaron.

De los trece proyectos de ley revisados, solo dos son leyes de la república: una es la ley de turismo, que solo de manera indirecta guarda relación con el ordenamiento territorial marino-costero; la otra es la ley de ordenamiento territorial que propone la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales, pero dejó por fuera el territorio marino-costero, siendo la mejor oportunidad para incluirlo.

En lo referente a los demás proyectos de ley estudiados, uno fue retirado por su ponente y diez fueron archivados por tránsito de legislatura. De estos últimos, seis tenían como objetivo desafectar la zona de bajamar para permitir su enajenación. De esta manera, se observa que existe una alta tendencia a que no prosperen las iniciativas legislativas en el Congreso de la República, al menos las relacionadas con ordenamiento territorial marino-costero. Lo anterior dificulta el desarrollo de un régimen que permita llenar el actual vacío jurídico existente para el ordenamiento territorial marino-costero en Colombia.

Adicionalmente, se evidencian dos dinámicas legislativas altamente preocupantes en términos del interés general. Inicialmente, es claro el marcado interés en cambiar la naturaleza pública de las playas y zonas de bajamar, como se propuso de una u otra manera en ocho de los proyectos de ley consultados. En segunda instancia, se destaca la utilización del discurso ambiental y de conservación de la naturaleza como un pretexto para otros intereses, como se puede corroborar al comparar las exposiciones de motivos de la inmensa mayoría de proyectos con el posterior articulado, que prácticamente no menciona el asunto ambiental.

En definitiva, la actual situación de invisibilidad jurídica del OTMC resulta ser gravosa para un país ribereño que tiene una gran riqueza en sus costas y necesita tener un ordenamiento jurídico que permita su reconocimiento, delimitación y regulación. Por lo anterior, se recomienda desarrollar las actuales políticas públicas que ya reconocen las zonas marinas y costeras como parte del territorio nacional, para, a partir de ello, elaborar normas encaminadas a su recuperación y desarrollo sostenible. Así mismo, teniendo en cuenta el gran valor de los ecosistemas marino-costeros y su repercusión en la economía, debe mantenerse en el Congreso de la República el interés por regular la materia, para lo cual los actuales aportes desde la academia pueden ser de utilidad.

Agradecimientos

Esta ponencia es resultado del proyecto de investigación *Análisis tecno-jurídico de las iniciativas legislativas del Senado de la República sobre ordenamiento territorial marino-costero en Colombia - fase I*, financiado por la II convocatoria interna seccional de proyectos de investigación Conocimiento que Trasciende, de la Universidad Sergio Arboleda sede Santa Marta. Así mismo, reconocer el apoyo prestado por las estudiantes Lina Márquez y Dinelly Navarro, de la Escuela de Derecho.

Bibliografía

- Avella, F., Osorio, A., Burgos, S., Vilardy, S., Botero, C., Ramos, A., Mendoza, J., Sierra, P., López, A., Alonso, D., Reyna J. & Mojica, D. (2009). Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas. *Manejo Costero Integrado Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*. Ed. J.M. Barragán Muñoz, Red Ibermar (CYTED), Cádiz, pp. 175-210.
- Barragán, J. M. (2003). *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales*. Publicaciones Universidad de Cádiz. Cádiz, España. 301 pp.
- Botero C. M., Milanes C., De la Espriella, D. & Marín, L. (2016). Iniciativas legislativas sobre ordenamiento territorial marino-costero en Colombia: un territorio sin doliente. *Cultura, ciudades y economía en el Caribe: Una mirada al litoral*. II Conferencia Internacional de la Asociación Colombiana de Estudios del Caribe. Compiladores: Jorge Enrique Elías-Caro y Raúl Román Romero. Barranquilla: Acolec, pp. 660-669.
- Botero, C. & Sosa, Z. (2012). Propuestas para la gestión litoral de un país con tres costas: Colombia. *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*. Ed. J.M. Barragán Muñoz, Red Ibermar (CYTED), Cádiz, pp. 175-210
- Comisión Colombiana del Océano - CCO (2007). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros*. Comisión Colombiana del Océano. Bogotá D. C., 48 pp.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2002). *Documento Conpes 3164, Plan de Acción 2002-2004 de la Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C., 29 pp.
- Ley 5ª de 1992. *Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. Congreso de la República de Colombia.
- Ministerio del Medio Ambiente - MMA. (2000). *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Ministerio de Medio Ambiente. Bogotá D.C., 99 pp.

Ramos, A. y Guerrero, D. (2010). *El suelo costero. Propuesta para su reconocimiento*. Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Fundación MarViva. Bogotá D.C. 124 pp.

1.2. ANÁLISIS EXPLORATORIO DE MODELOS PARA LA ESTIMACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN POR CARGAS DIFUSAS EN UN ÁREA DE ESTUDIO CON INFORMACIÓN ESCASA

Autoras: Laura Katherine Ortigoza Rojas,
Luisa Fernanda Barrero Chimbi

Instituciones: Universidad de la Salle (Programa de Ingeniería Ambiental y Sanitaria) y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

Resumen

La evaluación y regulación del estado de los cuerpos hídricos en Colombia es limitada y poco aproximada a la realidad debido a la exclusión total de la contaminación por cargas difusas, las cuales son una fuente importante de contaminación en los recursos hídricos. Por tal motivo, este trabajo de investigación tiene por objeto establecer un modelo para la estimación de la contaminación por cargas difusas que se ajuste a la condiciones del país, como lo son la información escasa y de difícil acceso. Se realiza la selección del modelo por medio de una técnica que usa criterios múltiples mediante la construcción de un modelo jerárquico que permite encontrar la mejor alternativa entre once modelos (alternativas). Se obtiene el modelo PLOAD como el más apropiado para la estimación de la contaminación de cargas difusas de SST en la microcuenca El Valle en Villapinzón, Cundinamarca. Se generaron seis escenarios, los cuales se consideraron modelos agregados y semidistribuidos que evaluaron diferentes condiciones de precipitación, porcentaje de impermeabilidad y relación de precipitación que genera escorrentía. Se comprobó la existencia de cargas difusas para SST en la microcuenca para los distintos escenarios, en donde se obtuvieron mayores valores de carga para las simulaciones de tipo agregado. El porcentaje de error del cálculo de la carga difusa del modelo PLOAD fue menor al cinco por ciento.

Palabras claves: *Cargas difusas, modelo, PLOAD, Sólidos suspendidos totales (SST), Pre-validación.*

El desarrollo económico y social de una región está determinado en gran medida por la disponibilidad y calidad del recurso hídrico; dicho desarrollo involucra constantemente

la modificación de las condiciones naturales de las cuencas²² con la introducción de prácticas industriales, agropecuarias y mineras, entre otras (Haupt, 2009), actividades que de no ser controladas y reguladas pueden llegar a generar el deterioro de la calidad del recurso hídrico. Por tal razón, el país adopta estrategias administrativas, como la gestión ambiental para la protección y preservación de los recursos naturales; reducción, restauración y mitigación de los impactos y efectos generados por actividades económicas y sociales sobre estos (Velásquez Rodríguez, 2011).

A pesar de la implementación de las estrategias administrativas, la evaluación y regulación de la calidad del recurso hídrico (la cual es llevada a cabo por medio de indicadores como el IACAL²³) se ha visto limitada por el desconocimiento de los distintos tipos de contaminación que pueden llegar a generar afectaciones como lo son las cargas difusas (definidas como cargas contaminantes²⁴ que son transportadas a un cuerpo de agua receptor proveniente de fuentes que no tienen un punto único de origen o una salida puntual específica) (Ideam, 2014). Estados Unidos calcula que aproximadamente el 50 % de la contaminación que se genera en una cuenca es proveniente de las fuentes difusas, donde la contaminación se atribuye en su mayoría a las actividades agrícolas con un 72 % de la contaminación total (Silva, 2003). La estimación de cargas difusas no se ha desarrollado adecuadamente en Colombia por su alta complejidad de identificación e insuficiencia de información sobre características fisicoquímicas e hidrodinámicas de las cuencas colombianas, siendo una evaluación poco aproximada a la realidad.

Entendiendo la magnitud que puede llegar a tener este tipo de contaminación en el país, entidades como la CAR buscan evaluar el efecto y el método de cálculo de las cargas difusas que más se adapten a las condiciones de las cuencas colombianas. Por tal motivo, este trabajo de investigación pretende establecer un modelo versátil, adaptable y de fácil aplicación para la estimación de la contaminación de cargas difusas por escorrentía²⁵ en

22 Cuenca hidrográfica: El Decreto 1640 del 2012 define cuenca hidrográfica como “área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”. Es una porción de terreno delimitado geográficamente por divisorias de aguas, que corresponden a las cimas de las colinas o las montañas que rodean los terrenos y sus componentes coluviales-aluviales, ladera abajo (Núñez, 2001), siendo un sistema integrado por varias subcuencas o microcuencas.

23 **Índice de Alteración Potencial de la Calidad de Agua (IACAL):** Es el índice que permite establecer la afectación potencial, la cual se refiere a la posibilidad de generar un grado de alteración debido a una presión ambiental. Tiene en cuenta cinco estimaciones: [1] La DBO₅, [2] La diferencia entre la DQO y la DBO₅, [3] Los sólidos suspendidos totales (SST), [4] El Nitrógeno total (NT), y [5] El fósforo total (PT), las cuales, junto con la oferta hídrica que es tomada durante un año, darán la razón existente entre la carga de contaminante de cada parámetro que es obtenida en una subzona hidrográfica en un periodo de tiempo. (Orjuela *et al.*, 2010).

24 **Carga contaminante:** Es el resultado de multiplicar el caudal promedio por la concentración de una sustancia, elemento o parámetro contaminante por el factor de conversión de unidades y por el tiempo diario de vertimiento del usuario. (Decreto 2667/2012).

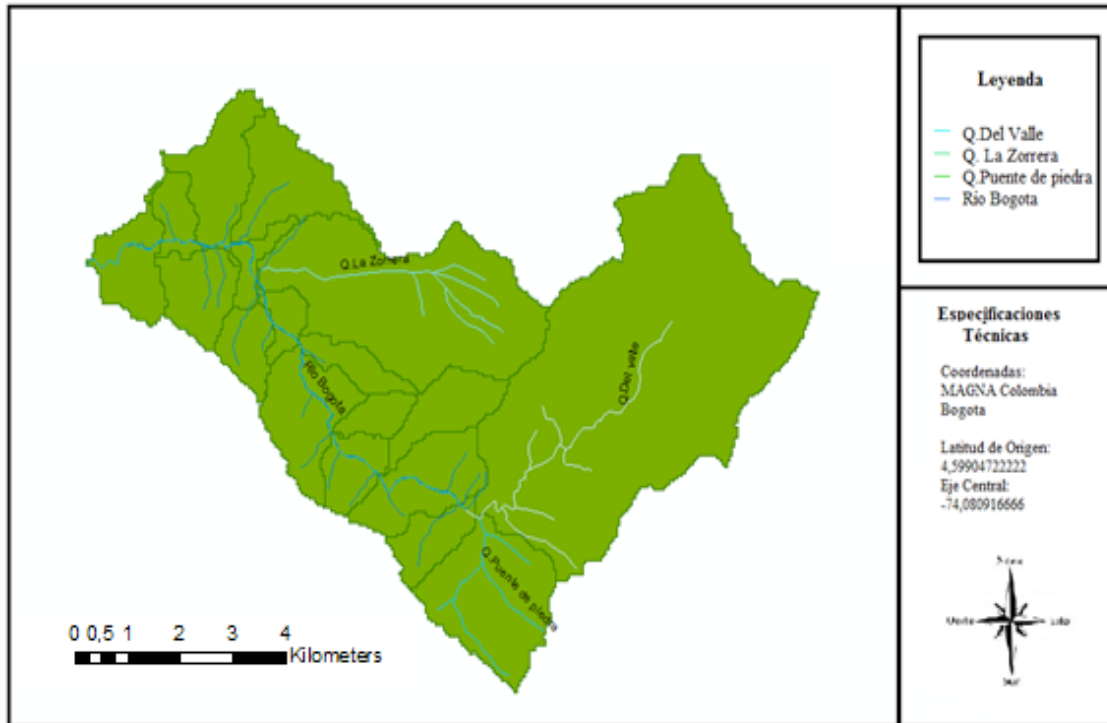
25 **Escorrentía:** Es la cantidad de agua lluvia que excede la capacidad de infiltración del suelo. Si la lluvia caída supera esa capacidad, el exceso escurre hacia arroyos, quebradas, ríos, lagos y océanos (Núñez, 2001).

un área de estudio con información escasa, siendo una primera aproximación a este tipo de investigaciones.

En la figura 1 se muestra el área de estudio microcuenca El Valle en Villapinzón, Cundinamarca, la cual fue escogida por presentar estas características: 1. Estar dentro de la jurisdicción de la CAR. 2. Presentar actividades agropecuarias, dado que estas son una de las fuentes importantes de generación de la contaminación por cargas difusas. 3. Tener estaciones hidrometeorológicas (pluviométricas e limnimétricas) para el cálculo de las variables requeridas por el modelo PLOAD y para la realización de la calibración manual.

El área de estudio está localizada en el departamento de Cundinamarca en el sector nororiental del municipio de Villapinzón hace parte del área hidrográfica del Magdalena-Cauca, zona hidrográfica alto Magdalena y la subzona hidrográfica la cuenca del Río Alto Bogotá. Esta cuenta con temperatura media de 12 °C y humedad relativa del 86,6 %. El área total de la microcuenca es de 23,62 km² y su cauce principal tiene 10,2 km de longitud. La parte alta se encuentra sobre la cota²⁶ 3.200 m s. n. m. y la parte baja en su desembocadura sobre la cota 2.800 m s. n. m., piso bioclimático paramuno, zona de transición entre el bosque andino y el páramo. El cauce principal es el río Bogotá, que inicia en la quebrada del Valle y cuenta como cauces principales tributarios las quebradas La Zorrera y Puente de Piedra.

²⁶ **Cota:** Distancia vertical que indica la altura de un punto sobre el nivel del mar. También llamada elevación. (Leyton, 2016).

Figura 1. Microcuenca El Valle de Río Alto Bogotá

Fuente: Las autoras, con base en Modelo Digital de Elevación.

La investigación es de tipo exploratorio, ya que busca identificar posibles modelos que permitan calcular cargas difusas con información escasa en función de las características propias del área de estudio, siendo una primera aproximación. Para el desarrollo del proyecto se establecieron cuatro fases.

En la primera fase de la metodología, denominada *preselección de alternativas*, se muestra una visión general de distintos modelos²⁷, como SWAT, AGNPS, PLOAD, HSPF, Answers, WEAP, PRMS, Mikeshe, los cuales han sido desarrollados y utilizados en estudios de distintos países, como Estados Unidos, Brasil y México, entre otros.

En la segunda fase, *análisis de alternativas*, se realiza la selección del modelo por el método AHP (proceso analítico jerárquico), el cual es una técnica que permite evaluar múltiples criterios entre diferentes alternativas. Para la investigación se evaluaron once modelos, como se observa en la tabla 1.

²⁷ Modelo: Es una representación formal de un sistema con cierto nivel de abstracción, siendo una herramienta que representa un aspecto de la realidad que nos ayuda a comprender este fenómeno, comportamiento o dinámica. (Romero, 2016)).

Tabla 1. Modelos y criterios evaluados

MODELO	AGREGADO	DISTRIBUIDO	SEMI-DISTRIBUIDO	1D	2D	3D	GRATUITO	CON COSTO	ESCALA DIARIA	ESCALA ANUAL	SIMULA NUTRIENTES	SIMULA SST	POR EVENTO	CONTINUO
AGNPS		X		X			X		X		X	X	X	
AnnAGNPS		X		X			X		X		X	X		X
HSPF		X		X			X		X		X	X		X
WinHSPF			X	X			X		X		X	X	X	X
ANSWERS		X		X			X		X		X	X		X
SWAT			X		X		X		X		X	X		X
WEAP			X	X					X	X				X
MIKESHE		X		X	X	X		X			X	X		X
PLOAD	X		X	X			X			X	X	X	X	
PRMS		X		X			X		X				X	X

Fuente: Las autoras, 2016.

La evaluación se realizó mediante matrices; la generación de una estructura jerárquica dio como resultado que el modelo PLOAD (*software*) es el más apropiado para la estimación de cargas difusas por escorrentía según el objetivo.

PLOAD es un *software* basado en los SIG para el cálculo de las cargas contaminantes difusas de las diferentes áreas hidrológicas (cuencas, subcuenca, microcuencas, etc.). Dichas fuentes difusas se calculan con base en el promedio anual, para cualquier contaminante especificado en el modelo.

Para la investigación se seleccionaron como variable de evaluación los SST por ser un parámetro ampliamente usado en la evaluación de la calidad del agua como en el índice IACAL, que valora la afectación potencial del recurso hídrico. No llevar a cabo un control de SST puede generar efectos adversos en el medio ambiente, como el transporte de contaminantes de origen orgánico e inorgánico a los cuerpos de aguas cercanos por el arrastre de los SST. Anexo a esto, grandes concentraciones de SST disminuyen el paso de radiación solar en los cuerpos hídricos, generan la disminución de la fotosíntesis e impulsan el proceso de eutrofización en las fuentes de agua (Hernández, 2007).

La tercera fase, *generación y obtención de información faltante*, busca adquirir los datos de entrada requeridos por el modelo PLOAD con los que no se cuentan actualmente, como lo son la delimitación del área de estudio, usos de suelo en SIG y una serie de datos

tabulares (relación de eventos de precipitación²⁸ que producen escorrentía, coeficiente de escorrentía²⁹, impermeabilidad del suelo³⁰ y precipitación promedio anual).

Para la cuarta fase, *demostración del modelo PLOAD*, se realiza

- a) **Calibración manual:** Se ajustan los parámetros de entrada, los cuales son requeridos por el modelo para garantizar que los datos introducidos coincidan con la realidad, obteniendo cambios en los datos del coeficiente de escorrentía y porcentaje de impermeabilidad³¹, siendo adaptados a las condiciones reales de la microcuenca.
- b) **Implementación y simulación:** La demostración se hizo mediante la implementación y simulación³² del área de estudio en el modelo PLOAD, con el fin de estimar las cargas difusas, evaluar la influencia de los datos de entrada y la importancia de la calibración manual en los resultados obtenidos de dichas cargas. Por tanto, se definen seis escenarios en los cuales se consideran tres simulaciones de manera agregada³³ y tres semidistribuidas³⁴. Para el escenario agregado, el área de estudio considera toda la superficie de forma pareja teniendo un único valor para la precipitación. El semidistribuido segmenta el área total con base en el comportamiento de los ríos principales teniendo subáreas con variables propias de precipitación y carga contaminante por evento (EMC)³⁵.

28 **Precipitación:** Es cualquier producto de la condensación del vapor de agua atmosférico que se deposita en la superficie de la Tierra. Ocurre cuando la atmósfera (que es una gran solución gaseosa) se satura con el vapor de agua, y el agua se condensa y cae de la solución (es decir, precipita). El aire se satura a través de dos procesos: por enfriamiento y añadiendo humedad. La precipitación que alcanza la superficie de la tierra puede producirse en muchas formas diferentes, como lluvia, lluvia congelada, llovizna, nieve, aguanieve y granizo (Pérez, s. f.).

29 **Coeficiente de escorrentía:** Representa la fracción de agua del total de lluvia precipitada que realmente genera escorrentía superficial una vez se ha saturado el suelo por completo. El valor de este coeficiente depende de las características concretas del terreno que determinan la infiltración del agua en el suelo. (Segerer & Villodas, 2006).

30 **Impermeabilidad del suelo:** La permeabilidad o impermeabilidad es la capacidad del suelo para que un fluido lo atraviese sin alterar su estructura interna. Se afirma que un suelo es permeable si deja pasar a través de él una cantidad apreciable de fluido en un tiempo dado, e impermeable si la cantidad de fluido es despreciable (Sinha, 2016).

31 **Porcentaje de impermeabilidad:** Representa la porción/cantidad/valor de impermeabilidad del total del suelo (Sinha, 2016).

32 **Simulación:** La simulación parte de un sistema en el cual representa una posible realidad y a través de cálculos o intercambio de valores en las variables logrará la toma de decisiones según el comportamiento que tenga el sistema en la simulación. Dando por ende que la simulación imita la realidad y la modelación crea un patrón de la realidad.

33 **Modelo agregado:** Es aquel que realiza un balance de agua simplificado, empleando parámetros únicos que representan en promedio la variabilidad espacial y temporal de las características de una zona relativamente extensa. (Oñate, 2009).

34 **Modelo semidistribuido:** Estos modelos dividen la cuenca en pequeñas subáreas, considerando la variabilidad espacial de los datos y de los parámetros del modelo (Oñate, 2009).

35 **EMC:** Parámetro estadístico usado para representar una concentración ponderada de flujo de un parámetro de calidad del agua deseada durante un evento único de tormenta (Wanielista y Yousef, 1992)).

Con la evaluación de los dos tipos (agregados y semidistribuido) se buscó ver el efecto en los resultados de las cargas difusas por el cambio del porcentaje de impermeabilidad entre el valor recomendado por el manual de PLOAD (0 %) y el valor estimado en la calibración manual a partir del coeficiente de escorrentía (8,53 %) en los escenarios A-B y D-F. Luego se buscó ver el efecto del cambio de la relación de la precipitación que se convierte en escorrentía (entre el valor calibrado y el recomendado por el manual de PLOAD) para cada tipo de simulación (A-B-C agregado y D-E-F semidistribuido). Tabla 2.

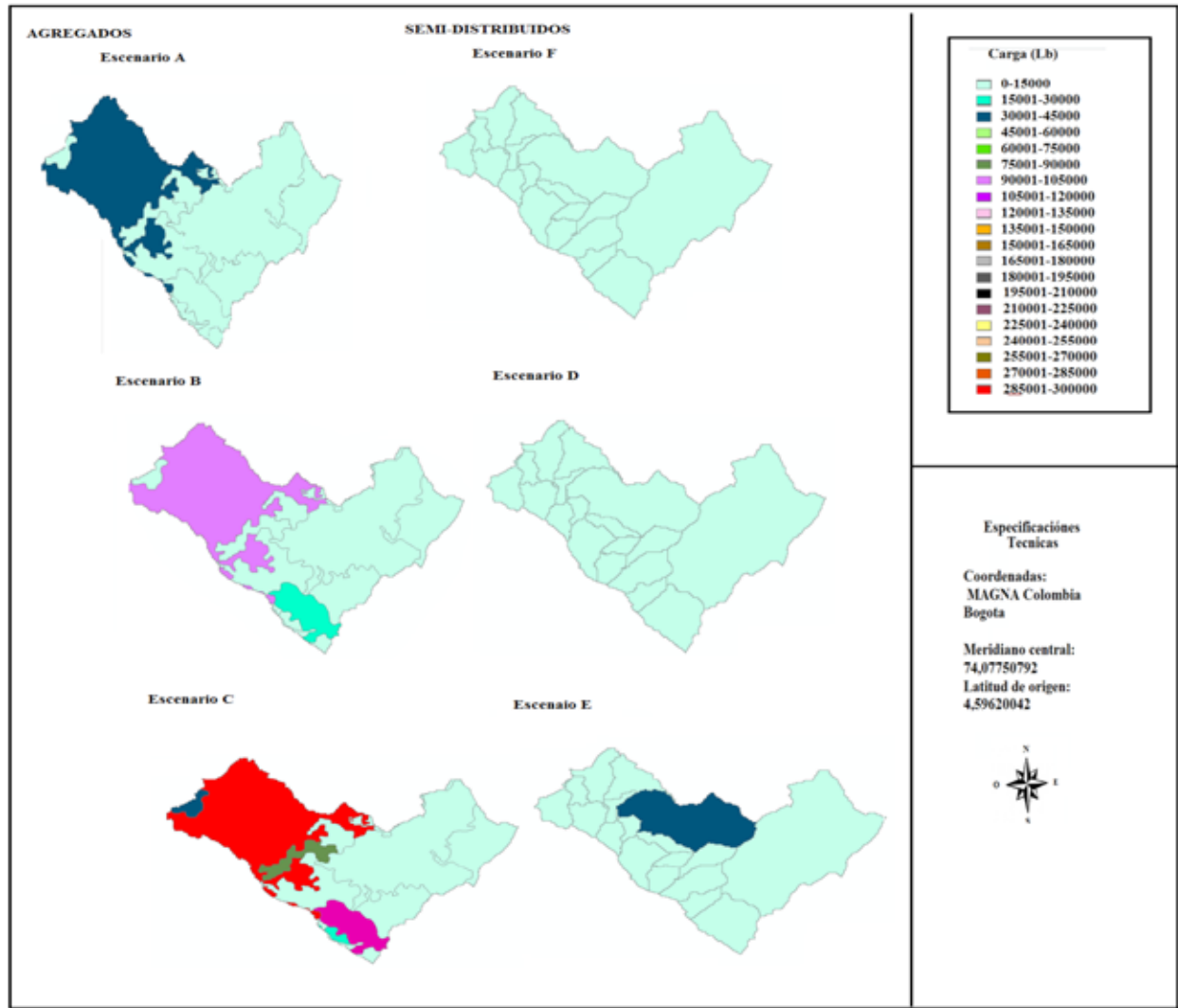
Tabla 2. Escenarios de simulación

Condición	Escenario A	Escenario B	Escenario C	Escenario D	Escenario E	Escenario F
Simulaciones de manera	Agregado	Agregado	Agregado	Semidistribuido	Semidistribuido	Semidistribuido
Relación de precipitación que se convierte en escorrentía	0,10	0,10	0,90	0,10	0,90	0,10
Precipitación promedio	866,14 mm	866,14 mm	866,14 mm	Según el área	Según el área	Según el área
Porcentaje de impermeabilidad	0	8,53	8,53	8,53	8,53	0

Nota: Autoras, 2016.

Los resultados obtenidos de cargas difusas de SST para los seis escenarios comprueban la existencia de estas en la microcuenca, como se observa en la figura 2. Las cargas para los sistemas semidistribuidos no sobrepasan el valor de 45.000 libras (20.411,657 kg) y las cargas de los sistemas agregados llegan a tener un valor máximo en el escenario C de 300.000 libras (136.077,711 kg).

Figura 2. Escenario agregados vs. semidistribuidos



Fuente: Las autoras, 2016.

En general, los escenarios semidistribuidos (D, E y F) presentan un valor de carga total de SST menor con respecto a las simulaciones agregadas (A, B y C). Esto se puede deber a que los sistemas semidistribuidos asumen para cada subárea un valor de superficie y precipitación diferente, a diferencia de los sistemas agregados (escenarios A, B y C), que asumen una superficie según el tipo de uso del suelo y una precipitación uniforme de 866,21 mm/año para toda el área de estudio, dando un valor de cargas totales diferente para cada escenario, como se observa en la tabla 3.

**Tabla 3. Cargas difusas para SST en la microcuenca
para los diferentes escenarios**

Escenario	A	B	C	D	E	F
Carga total (kg)	17.938,35	45.480,91	409.248,07	2.960,75	26.646,72	1.167,763

Nota: Las autoras, 2016.

Al generar los escenarios (A hasta F) se evidencia la existencia de cargas difusas por escorrentía de SST para cada uno de los casos. Esto demuestra que se debería realizar un control de la contaminación por cargas difusas ya que estas pueden ser transportadas por la escorrentía a los cauces principales, generando potencialmente una alteración del recurso hídrico. Así mismo, se evidenció la importancia de realizar la calibración manual (escenarios B y D) para tener valores cercanos a la realidad, como se muestra en la tabla 3. De no haberse realizado la calibración manual (para la investigación, los escenarios que utilizan los datos obtenidos en la calibración manual son B y D), la concentración de cargas difusas hubiese cambiado de manera significativa, como se obtuvo en los casos A, C, E y F (los escenarios que asumieron condiciones diferentes a los datos calibrados).

Se concluye que PLOAD es un modelo apropiado para la estimación de la contaminación por cargas difusas por escorrentía, ya que es un *software* que requiere pocos datos de entrada. La información necesaria puede llegar a ser generada y es de fácil aplicación en un área con información escasa.

Los resultados obtenidos con el modelo PLOAD demuestran la existencia de cargas contaminantes por fuentes difusas que son actualmente omitidas, generando un posible error en los métodos de evaluación, control y regulación de la calidad del recurso hídrico. Para lograr un mejor cumplimiento de las metas y objetivos de la gestión pública y ambiental como son la mitigación, preservación, conservación del recurso hídrico y mejorar la calidad de vida de las personas, se propone incorporar dichas cargas (obtenidas por PLOAD) a los indicadores de calidad del recurso hídrico y a los mecanismos de evaluación, lo cual permitiría realizar una estimación más detallada de la afectación potencial del recurso y la influencia de dichas cargas en un área de estudio. Así mismo, tener el conocimiento del comportamiento dinámico real de un área hidrológica permite que los planes de manejo y ordenación de las cuencas (Pomca) posiblemente generen un mejor planeamiento del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, para conseguir un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de las cuencas.

Los escenarios agregados (A, B y C) presentan un valor de carga difusa de SST mayor en uso del suelo mosaico de pastos y cultivos respecto a los otros usos del suelo, lo que evidencia una posible influencia de dicha actividad económica en la contaminación de los cuerpos hídricos. Al ser Colombia un país con predominancia de actividades

agropecuarias, es de gran importancia considerar la estimación de cargas difusas no únicamente de SST, sino de otro tipo de contaminantes, como lo son el nitrógeno y el fósforo, generados por dichas labores por el uso de fertilizantes y abonos, entre otros.

Para el caso de las áreas urbanas y suburbanas que presentan superficies permeables (poca capacidad de almacenamiento de agua), es posible que se genere un mayor arrastre de contaminantes por escorrentía, generando el transporte de contaminantes –como metales pesados, aceites, grasas, productos químicos tóxicos de los vehículos de motor, patógenos y nutrientes de desechos de mascotas–, los cuales pueden llegar a perjudicar la vida y desarrollo de la fauna y flora de un lugar, la calidad y uso de los cuerpos hídricos, las condiciones sanitarias de un espacio recreativo y afectar la calidad de vida de las personas que estén en contacto con estos.

A partir de este tipo de estudios se puede tener mayor claridad en los procesos de contaminación y establecer las estrategias que permitan generar mayor cumplimiento de los objetivos de evaluación y planeación del manejo de las cuencas.

Finalmente, en Colombia se debe continuar con el desarrollo de este tipo de investigaciones para mayor entendimiento de las distintas variables que afectan la calidad del recurso hídrico y del entorno que lo rodea.

Bibliografía

- Arboleda, M. (2012). *Guía Teórica Modelación y Simulación*. Scrib. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/90055864/GUIA-TEORICA-MODELACION-Y-SIMULACION#scribd>.
- Decreto 1640. *Diario Oficial* 48510. Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones., Bogotá, D. C, Colombia, 02 de agosto de 2012.
- Decreto 2667. *Diario Oficial* 48651. Se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones. Bogotá, D. C, Colombia, 21 de diciembre de 2012.
- Edusolns (2011). *Sólidos suspendidos totales*. Whitman College. Disponible en: https://www.whitman.edu/chemistry/edusolns_software/deS%F3lidosTotales.pdf [Acceso 26 May 2016].
- Gálvez Ordoñez, J. (2011). Cartilla Técnica: ¿Qué Es Cuenca Hidrológica? Lima, Perú: Sociedad Geográfica de Lima, pp. 8-9.
- Haupt de Oliveira, J. (2009). *Metodologia para Avaliação do Potencial de Produção*. Pregrado. Politécnica da Universidade de São Pablo.
- Hernández, A. (2007). *Sólidos suspendidos totales en agua*. IDEAM. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/documents/14691/38155/S%C3%B3lidos+Suspendidos+Total+es+en+aguas.pdf/f02b4c7f-5b8b-4b0a-803a-1958aac1179c> Acceso 26 mayo 2016

- IDEAM (2014). Estudio Nacional del Agua. Bogotá, pp. 242-244.
- Leyton, E. (2016). Nivelación topográfica. Disponible en: <http://nivelacion-topografica.wikispaces.com/Nivelaci%C3%B3n+Topogr%C3%A1fica>. [Acceso 11 Jul 2016]
- Núñez, J. (2001). Manejo y conservación de suelos. Costa Rica: EUNED, p. 43.
- Oñate, F. (2009). *Modelamiento semidistribuido, con información escasa, de una cuenca hidrográfica para su planificación territorial*. Universidad de Alcalá.
- Orjuela, L., Saldarriaga, G., García, M. & Wilches, H. (2010). *Estudio Nacional del Agua*. Bogota: IDEAM, p. Capítulo 6.
- Pérez, G. (s. f.). *Ciclo hidrológico precipitación*. Disponible en: <http://www.ciclohidrologico.com/precipitacin> [Acceso 11 Jul.2016]
- Romero, P. (2016). Análisis y Diseño Orientado a Objetos. Instituto Tecnológico de la Laguna, pp. 20-21
- Segerer, C. & Villodas, R. (2006). *Hidrología I*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ingeniería Civil, pp. 14 a 16.
- Silva, A. (2003). *A utilização do modelo WinHSPF no estudo das cargas difusas de poluição da bacia do ribeirão da estiva*, sp (Maestria en Ingeniería). Universidade de São Pablo
- Sinha, S. (2016). *Impermeabilidad*. Glosario. Riego. org. Disponible en: <http://www.riego.org/glosario/impermeabilidad/> [Acceso 12 Jul. 2016].
- Sinha, S. (2016). *Permeabilidad - ¿Qué es permeabilidad? - significado, definición, traducción y sinónimos para permeabilidad*. Disponible en: <http://www.boletinagrario.com/ap-6,permeabilidad,500.html> [Acceso 11 Jul. 2016].
- Velásquez Rodríguez, O. (2011). *Manual de buenas prácticas ambientales*. 2ª ed. Bogotá D. C Colombia: Senado de la República de Colombia. Dirección General Administrativa, p. 6.
- Wanielista, M. & Yousef, Y. (1992). *Storm water managment*. United States.

1.3. DETERMINACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES EN SUELOS DESMINADOS CON FINES AGRÍCOLAS

Autores: Rosalina González Forero³⁶,
Jimmy Murillo³⁷

Institución: Universidad de la Salle

Resumen

La evaluación de impacto ambiental es una herramienta de prevención de las afectaciones generadas por una actividad y de control ante un impacto generado por una situación que implica acciones de remediación. En este contexto, los suelos desminados en Colombia adolecen de la falta de determinación del impacto ecotoxicológico que los explosivos y metales pesados como materiales constitutivos de las minas y artefactos ocasionan al ambiente. Adicionalmente, es de amplio conocimiento mundial el impacto que dichos materiales ocasionan; por ello, la presente investigación se centró en determinar las alternativas de evaluación aplicables en Colombia. Para lo anterior se realizaron encuestas con desminadores certificados por el Ejército de Colombia, en las que se identificaron las condiciones en las cuales se encuentran dichos artefactos, así como los explosivos y materiales más comunes utilizados en las minas. Posteriormente se cruzó esta información en una matriz de evaluación de alternativas, donde se analizaron los siguientes métodos: matrices causa-efecto, listas de chequeo, redes, sistemas cartográficos, análisis de sistemas, sistemas de indicadores, índices e integración y sistemas cuantitativos, y se llegó a la formulación de un sistema multimétodo con las bondades de cada uno de aquellos mencionados anteriormente, el cual se probó a nivel piloto, generó resultados satisfactorios, ya que a través de una herramienta sencilla pero científica se pudo determinar el impacto ambiental bajo condiciones controladas, siendo la primera vez que en Colombia en suelos desminados se aplica un sistema similar, el cual brindará elementos de control en salud pública y seguridad.

Palabras: *Impacto ambiental, suelos desminados.*

36 rogonzalez@unisalle.edu.co

37 jmurillo@unisalle.edu.co

Introducción

Solo en Estados Unidos han sido identificados más de dos mil sitios potencialmente contaminados con químicos energéticos, y millones de hectáreas de tierra se creen contaminados por componentes de munición, para los cuales se estima en el orden de billones de dólares su remediación (Usgao, 2003). El grado de contaminación es extremadamente variado, siendo su distribución altamente heterogénea (Pennington, 2002; Thiboutot, 2003). En Colombia esta problemática ni siquiera se ha estimado, sabiendo que muchas de las tierras del país han sido minadas con explosivos por los grupos al margen de la ley y, más aún, cultivos se han desarrollado en zonas de despeje sin determinarse su impacto (González, 2014). El desminado humanitario, como parte de las actividades de cesación del conflicto armado, genera confianza en las comunidades afectadas. Este es un proceso largo y dispendioso puesto que las autoridades no cuentan con mapas de las ubicaciones de los artefactos explosivos puestos por los grupos al margen de la ley. No obstante, se está avanzando en la determinación de lugares potencialmente contaminados y tomando las medidas necesarias para su “limpieza”.

Una vez ejecutado dicho proceso, los suelos despejados (libres de artefactos explosivos) son entregados para que sean empleados con total autonomía por parte de la comunidad, la que, en la mayoría de los casos, considerando las cualidades de las tierras, decide emplearlas con fines productivos, es decir, para la agricultura. Aunque desde una perspectiva social es algo positivo, pues se retoma el agro y se generan cambios de manera paulatina, no se ha determinado la afectación real, es decir, el impacto ambiental que los artefactos explosivos objeto del desminado humanitario han generado en los suelos debido a la toxicidad de sus compuestos, así como tampoco la incidencia de los agroquímicos al entrar en contacto con dichos explosivos, bajo una perspectiva de destino ambiental (González, Ortiz, Parra & Castro, 2015). Por lo anterior, se hace necesario el planteamiento de metodologías que permitan identificar y cuantificar el impacto que dichos compuestos generan y a partir de ello pensar en formas de mitigación y recuperación de los suelos. Debido a ello se busca generar un instrumento que, mediante la evaluación cualitativa o cuantitativa de los impactos ambientales generados por los explosivos y los agroquímicos en el suelo, se constituya en una herramienta de prevención y control frente al uso de la tierra, además de brindar bases para la toma de decisiones frente a su recuperación.

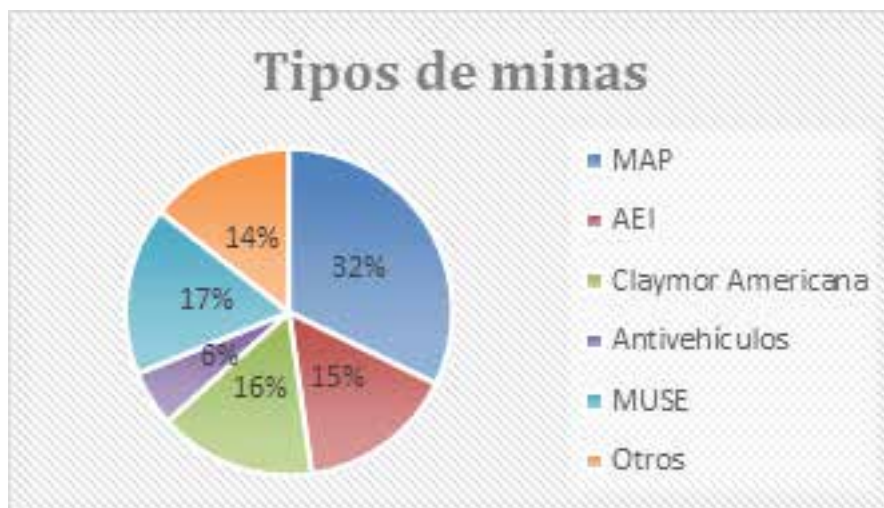
Metodología

Con el propósito de reconocer características propias del desminado humanitario, contextualizar las condiciones bajo las que permanece un terreno minado e identificar las diferentes sustancias tóxicas y posibles impactos ambientales generados bajo la actividad de desminado, se encuestó a 68 personas pertenecientes a la Escuela de Logística del Ejército Nacional para tener un acercamiento a los procesos que se llevan a cabo durante

el despeje de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI), munición sin explotar (Muse) y restos explosivos de guerra (REG). Es de anotar que la muestra fue aleatoria y obedeció a la disponibilidad del personal en capacitación.

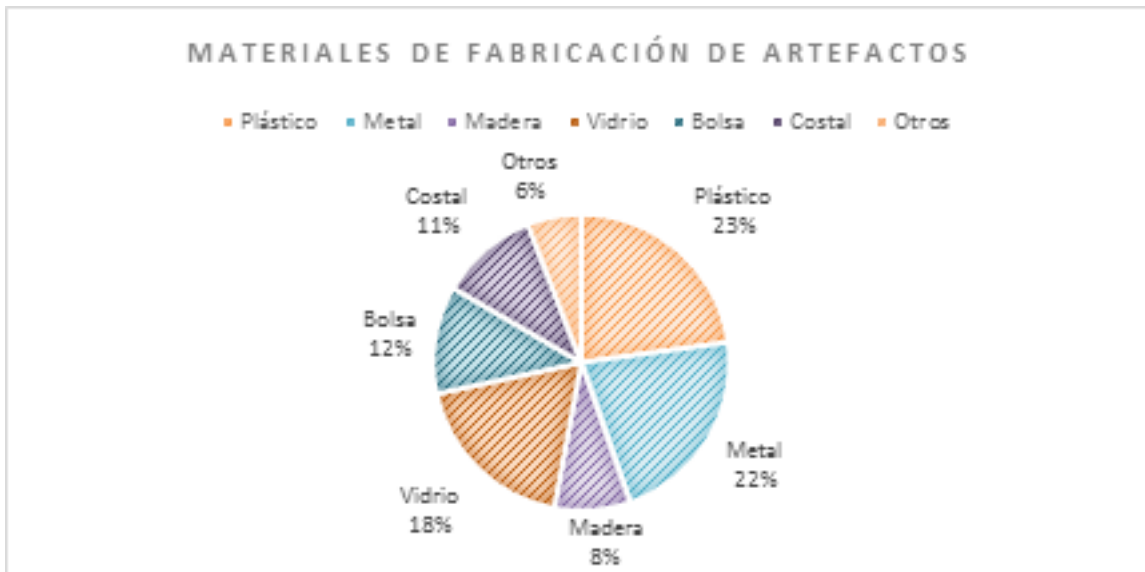
De los resultados obtenidos se observa que los departamentos que más intervención han tenido sobre la población encuestada han sido Meta y Antioquia. En cuanto a la parte operacional, se identificaron dos técnicas de desminado (la manual y la mecánica) y cinco tipos de minas con mayor porcentaje de reconocimiento por la población encuestada. En primer lugar están las MAP –identificadas por 29 de los encuestados, equivalente a un 32 % del total–, seguidas por las Muse, reconocidas por un 17 % de la población. El 51 % restante se encuentra distribuido entre Claymore americana, AEI, antivehículos y otros. Los resultados se pueden ver en la figura 1.

Figura 1. Tipos de minas



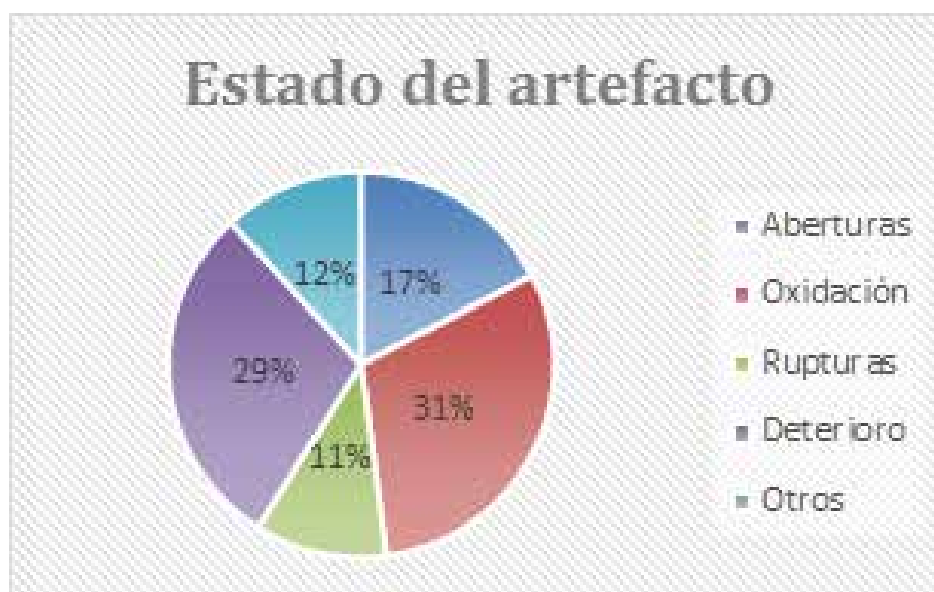
Fuente: Proyecto.

Es de anotar que el 88 % del personal encuestado considera que el tipo de mina varía respecto a la zona en que se encuentre. La principal razón que se expone radica en la variedad de grupos armados o los objetivos de ataque que tenga cada uno. En relación con los contenedores de MAP y AEI, los encuestados opinan que cada grupo al margen de la ley realiza la fabricación de explosivos artesanales en Colombia. En la figura 2 pueden observarse los principales materiales identificados.

Figura 2. Materiales de fabricación de artefactos

Fuente: Proyecto

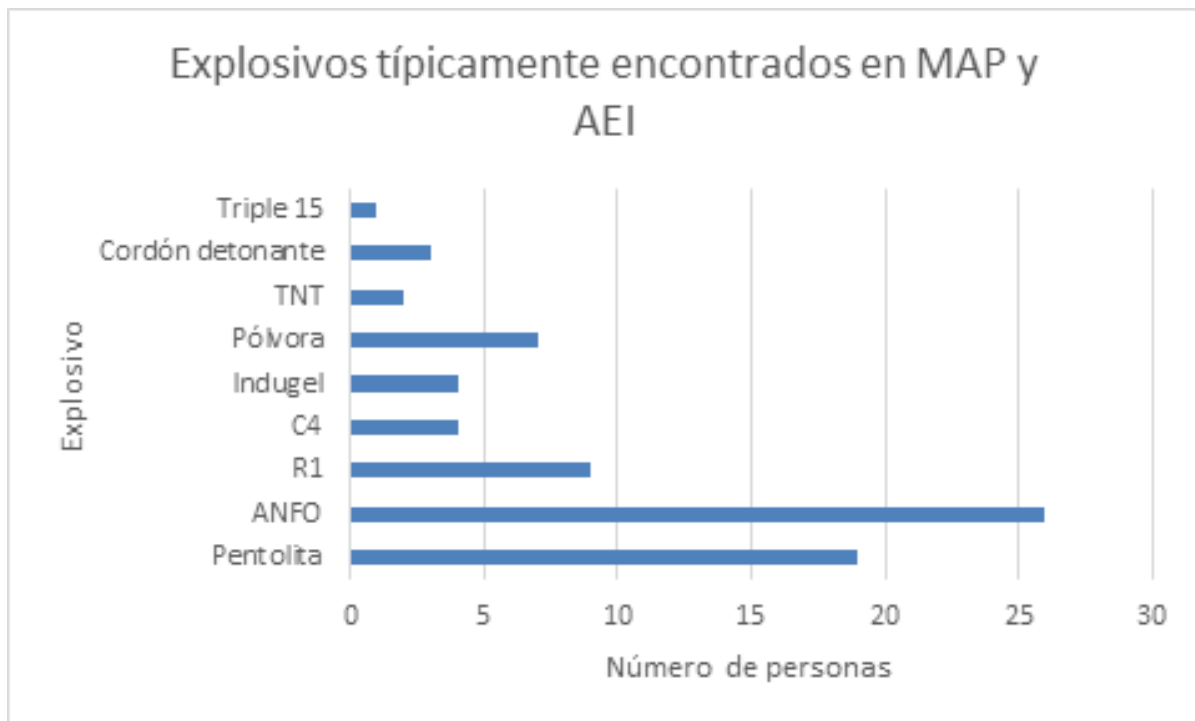
El estado del artefacto indica las afectaciones de las sustancias tóxicas sobre el suelo. La figura 3 muestra que el 31 % de la población encuestada ha observado oxidación en los artefactos y el 29 % deterioro. La oxidación es causada por la exposición de los artefactos a diversas condiciones ambientales, en especial si estos se encuentran fabricados con metal; el deterioro es producto del tiempo de permanencia en un terreno.

Figura 3. Estado del artefacto

Fuente: Proyecto.

Además de lo anterior, se encontró que los constituyentes de una MAP o AEI son de origen casero, razón que sustenta el hecho de que el anfo (nitrato de amonio + aluminio) y el R1 sean dos de los principales explosivos empleados. La figura 4 presenta los explosivos más utilizados.

Figura 4. Cargas explosivas principalmente empleadas en MAP y AEI



Fuente: Proyecto.

Los anteriores resultados fueron evaluados en la herramienta de impacto ambiental seleccionada.

Evaluación de impacto ambiental

Las evaluaciones de impacto ambiental en el país se empezaron a desarrollar como una exigencia normativa, es decir, existe un marco legal que sustenta su realización, el Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente empieza a sentar las bases de este proceso, pero su implementación real inicia con la Ley 99 de 1993 (Rodríguez, 2011). En la actualidad está vigente el Decreto 2041 de 2014, que reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993, sobre licencias ambientales, y dentro de esto la realización de estudios ambientales como la evaluación de impacto ambiental. Finalmente, la normatividad de esta índole, en aras de propiciar el desarrollo sostenible, genera restricciones y condicionamientos que aseguran el derecho a la libertad económica, pero también el derecho colectivo a un ambiente sano (Rodríguez, 2011).

La evaluación de impacto ambiental (EIA) es un proceso técnico-administrativo utilizado para evaluar los impactos ambientales de proyectos, obras o actividades, que una vez socializada puede ser considerada como una herramienta de prevención y control (Toro, Martínez & Arrieta, 2013).

A continuación, se presentan las metodologías evaluadas según Conesa, 2010:

- *Matrices causa-efecto*

La asignación de magnitudes se hace a juicio del evaluador, razón por la que el sesgo le es inherente a la metodología. Aunque puede representar una buena alternativa para el desarrollo de la EIA, la inclusión de valores sin un criterio definido podría inducir a errores y calificaciones desacertadas que conducirían a la estimación equívoca de impactos potenciales de las actividades vinculadas al desminado. Es por ello que no se considera la mejor alternativa para el contexto del proyecto.

- *Listas de chequeo*

Debido a su sencillez, son insuficientes como método analítico, razón por la que no brindarían criterios de peso para la toma de decisiones frente a los impactos derivados del contexto de desminado. Ello la descarta como metodología aplicable al enfoque del proyecto. Para el contexto del desminado humanitario, lo ideal es realizar una lista de chequeo como un paso preliminar antes de efectuar el EIA formalmente dicho, pues de esta manera es posible considerar todas las variables que inciden en el proceso en términos de actividades, impactos y su interrelación. En otras palabras, como su nombre lo indica, permite hacer una revisión rápida para no dejar nada o en muy poca proporción por fuera del análisis.

- *Sistemas de interacciones o redes*

Muestran de manera clara los efectos de las distintas actividades del proyecto, incluidos aquellos que son sinérgicos y acumulativos. No obstante, la complejidad del proyecto en curso no requiere su representación a través de esta metodología. Ello no quiere decir que no sea aplicable; simplemente, no es la más empleada para realizar estudios de impacto ambiental en Colombia y como tal puede no ser tan aceptada.

- *Sistemas cartográficos*

Esta metodología usualmente es aplicada en proyectos que abarcan grandes extensiones. Aunque el minado ha tenido lugar en gran parte del país, su ubicación sobre el territorio colombiano es muy puntual; además, no se cuenta con información precisa sobre los lugares en los que se han enterrado estos artefactos. Por lo tanto, no se tienen los insumos base para emplear esta metodología en el contexto de estudio; por ello, queda descartada. Su aplicabilidad en el presente proyecto está supeditada a la obtención de información concerniente en términos de espacialidad, lo cual es un problema si se considera la escala a la que debe ser manejada para que los impactos sean visibles.

- *Análisis de sistemas hombre-ambiente*

Aunque pueden ser muy útiles, presentan dos grandes problemas. En primer lugar, la generalidad de las estimaciones que se realizan a través de este impide tomar decisiones concretas para la resolución de los impactos ocasionados por las actividades del proyecto. En segundo lugar, su utilización en el país es escasa o nula, lo que haría que su aceptación también lo fuera.

- *Métodos basados en indicadores, índices e integración de la evaluación*

La formulación de indicadores para un contexto que aún no ha sido estudiado desde la óptica del impacto ambiental supone un reto en sí. Sin la comprensión completa de los posibles efectos derivados de las actividades relacionadas con el proceso de desminado, solo se plantearían índices que evalúan de manera parcial las dinámicas inmersas en el proceso, razón por la que no se considera aplicable en un contexto de investigación incipiente.

- *Método cuantitativo de Batelle-Columbus*

Al tratarse de un método cuantitativo, requiere información base que sea capaz de representar las condiciones del proyecto. Así mismo, requiere la elaboración de índices para la estimación de los diferentes efectos; en el contexto de la determinación de impacto ambiental actual sobre el tema de desminado, es muy probable que dichos indicadores solo denoten sesgo y una comprensión parcial de la temática.

- *Métodos de simulación*

El uso de modelos matemáticos es una buena alternativa para mejorar la comprensión de los efectos de una acción particular en el medio ambiente, incluida la predicción de ellos. Sin embargo, para el contexto manejado en el presente estudio, son escasos los modelos relacionados. El modelo multilíneal es uno de ellos; no obstante, su aplicación es limitada puesto que este no considera los explosivos empleados por los grupos subversivos a nivel nacional. Aunque los modelos sirven como fuente de información adicional, no alcanzan a cubrir todos los aspectos que una EIA requiere, a no ser que se desarrolle un modelo para la situación particular de estudio, la que no se presenta y por ende no se considera que esta metodología permita desarrollar el EsIA esperado.

- *Métodos ad hoc*

La adaptación de las metodologías a situaciones particulares permite corregir las falencias encontradas en cada una de ellas. El método de Vicente Conesa Fernández-Vitora es uno de los más empleados y aceptados a nivel nacional; además, debido a la disminución del sesgo respecto al método matricial típico, en el proceso de evaluación al incluir criterios para la definición de la importancia, permite efectuar una valoración un tanto más objetiva. Las razones anteriores –incluido el hecho de que esta metodología mezcle dos de las más empleadas, un sistema matricial, como el de Leopold, con resultados cualitativos, y

otro cuantitativo, como el de Batelle-Columbus, con resultados cuantitativos– lo hacen un método más objetivo. No obstante, para el contexto trabajado, la definición de los factores para la sección cuantitativa es imposible de lograr a través de variables medibles, pues sin experimentación se carece de ellas. Sin importar lo anterior, este es el método escogido para la aplicación en el presente proyecto, al ofrecer mejores resultados, permitir abordar el impacto de una manera más imparcial y ser reconocido y aceptado a nivel nacional. En la tabla 1 se comparan los métodos explicados.

Tabla 1. Clasificación de distintas metodologías de evaluación de impactos

Sistema	Método	Puntos fuertes (ventajas)	Puntos débiles (inconvenientes)
Matrices causa-efecto	Matriz de Leopold	Visualización de las relaciones causa-efecto. Evalúa cualitativamente (tipo matricial) los efectos. Evaluación subjetiva numérica. Establece la importancia relativa del impacto (ponderación). Posibilita comparar proyectos similares y sus alternativas.	Subjetividad. Carácter no selectivo. No distingue entre efectos a corto y largo plazo. No incluye la variable <i>tiempo</i> (estático). No valora cuantitativamente (la cuantificación es cualitativa). Los efectos no son exclusivos ni finales. Posibilidad de duplicación.
	Clark	Evalúa cualitativamente (tipo matricial) los efectos.	No valora cuantitativamente (la cuantificación es cualitativa).
	CNYRPAB	Contempla impactos indirectos. Analiza las causas que dan lugar a impactos.	No incluye la variable <i>tiempo</i> (estático). Presenta complejidad, precisando grandes conocimiento técnicos.
	Bereano	Posibilita comparar proyectos similares y sus alternativas.	
	Guías Mopu Carreteras	Describen situación preoperacional. Incluyen criterios de evaluación alternativos	Son específicas para proyectos concretos.
	Ferrocarriles Grandes presas Repoblaciones forestales Aeropuertos	Evalúan cualitativamente (tipo matricial) los efectos. Evalúan cuantitativamente (tipo Batelle) los efectos. Incluyen la variable <i>tiempo</i> (dinámico). Incorporan medidas correctivas.	
	Banco mundial	Evalúa cualitativamente (tipo matricial) los efectos. Posibilita comparar proyectos similares y sus alternativas.	No valora cuantitativamente (la cuantificación es cualitativa).
Listas de chequeo	Todas las listas	Simplicidad. Se modifican y adaptan fácilmente a todo tipo de proyectos. Óptimas para estudios preliminares. Facilitan discusiones en equipos multidisciplinares.	Eluden efectos no inducidos de modo intuitivo.

Sistema	Método	Puntos fuertes (ventajas)	Puntos débiles (inconvenientes)
Listas de chequeo	Todas las listas	Ayudan a definir componentes y factores ambientales. Advierten impactos importantes. Posibilitan comparar proyectos similares y sus alternativas.	Insuficientes como método analítico. No permiten diferenciar impactos directos e indirectos. No relacionan la acción con el impacto.
	Simple	Identifican amplia y flexiblemente impactos directos.	No contemplan impactos indirectos. No evalúan ni cualitativa ni cuantitativamente los efectos. No registran relaciones causa-efecto.
	Descriptivas	Identifican impactos directos e indirectos.	No valoran cuantitativamente los efectos. No se establece la importancia relativa del impacto.
	Escala simple	Evaluación subjetiva numérica cualitativa.	No se establece la importancia relativa del impacto.
	Escala ponderada	Se establece la importancia relativa del impacto.	
Redes	Sorensen	Incluye la variable <i>tiempo</i> (dinámico).	No valora cuantitativamente los efectos.
	Redes ampliadas	Visualiza las relaciones causa-efecto. Interconecta impactos primarios, secundarios... Llamativo frente a impactos significativos.	No valora cuantitativamente los efectos. Suele volverse complejo frente a grandes proyectos. Posibles duplicidades.
Sistemas cartográficos	TODOS Análisis de información cartográfica Fase de campo. Elaboración de planos definitivos	Caracterización inicial del relieve. Obtención de la evolución geomorfológica y otros procesos. Detectan fenómenos geodinámicos. Evalúan cualitativa y cuantitativamente los efectos.	Necesitan metodologías muy especializadas y costosas.
	Superposición de transparencias	Presentan la evolución espacial de los factores. Muestran la distribución espacial de los impactos. Resultados en forma de diagramas fáciles de entender. Relacionan la población humana y biótica. Se puede evaluar un conjunto de alternativas. Se pueden asignar pesos a cada parámetro.	Dificultades prácticas para la aplicación manual. Precisan SIG, etc.
	McHarg	Se ocupa de la planificación ecológica. Se obtienen mapas de capacidad de acogida. Se obtiene inventario mapificado de los factores. Inventario económico. Inventario de visualización del paisaje.	

Sistema	Método	Puntos fuertes (ventajas)	Puntos débiles (inconvenientes)
	Tricart	Percibe la dinámica del medio físico y biótico. Muy útil para la ordenación de recursos hídricos.	No tiene en cuenta el medio socioeconómico.
	M. Falque	Percibe la dinámica de los medios físico y biótico. Amplia disgregación del análisis ecológico.	
Análisis de sistemas	Hombre-Ambiente	Detecta el funcionamiento global del sistema.	
Sistemas de indicadores, índices e integración	Holmes	Útil para impactos no cuantificables. Evaluación cualitativa de los efectos.	Resultados subjetivos. No incluye la variable <i>tiempo</i> (estático). No valora cuantitativamente los efectos.
	Universidad de Georgia	Establece la importancia relativa del impacto. Incluye la variable <i>tiempo</i> (dinámico). Posibilita comparar proyectos similares y sus alternativas.	
	Hill-Schechter	Evalúa beneficios y costes sociales. Posibilita comparar proyectos similares y sus alternativas.	No tiene en cuenta el medio físico.
	Fisher-Davies	Evalúa cualitativamente (matriz de compatibilidad). Incluye la variable <i>tiempo</i> (dinámico). Compara alternativas (matriz de decisión).	
	Índice Global	Evaluación cualitativa de los efectos. Posibilita comparar proyectos similares y sus alternativas.	No tienen en cuenta el medio socioeconómico. Solamente es válido para impactos producidos por elementos constructivos. No valora cuantitativamente (la cuantificación es cualitativa).
	Batelle-Columbus	Ha servido de base a metodologías posteriores. Utiliza unidades homogéneas o conmensurables. Incorpora la introducción de medidas correctoras. Incluye la variable <i>tiempo</i> (dinámico). Establece la importancia relativa del impacto (ponderación). Posibilita comparar proyectos similares y sus alternativas.	Necesita metodologías muy especializadas y costosas. No contempla impactos indirectos. Para cada tipo de proyecto se deben establecer los índices ponderales. Los índices ponderales se asignan de forma subjetiva. Las funciones de transformación son para proyectos hidráulicos.
Sistemas ad-hoc	Matriz de Conesa	La inclusión de criterios extras permite obtener menor sesgo a la hora de realizar la evaluación cualitativa.	A pesar de tratarse de un sistema matricial, puede ser un poco más complicada de emplear debido a la obtención de la importancia a través de los distintos criterios. Requiere información complementaria, que sea de fácil acceso y verificable para que los resultados de la matriz cuantitativa sean válidos.

Fuente: Conesa, 2010.

Según lo anterior, la matriz de Conesa ofrece los mejores resultados debido a las características previamente observadas. A continuación, se observan los componentes de dicha matriz y la evaluación realizada:

Matriz Conesa-Fernández

En primera instancia se efectúa un proceso de toma de datos, estudios preliminares e identificación de efectos; en esta se plantean las principales actividades del proyecto y se relacionan con los efectos posibles. En segundo lugar, con las actividades y los efectos (que se relacionan con factores ambientales) se procede a realizar la valoración cualitativa del impacto ambiental a través de doce factores. Finalmente, se desarrolla la valoración cuantitativa del impacto ambiental. Por lo anterior, se seleccionaron como fases del proyecto:

- Fase de emplazamiento de artefactos explosivos: Adquisición de insumos, fabricación de MAP o AEI e instalación o enterramiento.
- Fase de limpieza y descontaminación (despeje): Identificación de zonas, detonación, desactivación y traslado y verificación.
- Fase de liberación de tierras: División de tierras y preparación para usos potenciales.
- Fase de siembra: Uso de agroquímicos y producción agrícola.

Posteriormente, cada fase se evaluó para los siguientes factores de la matriz:

- Efecto: Atributo que se refiere a la relación causa-efecto, o sea, la forma de manifestación del efecto sobre un factor, como consecuencia de una acción.
- Extensión: Atributo que refleja la fracción del medio afectado por la acción del proyecto.
- Intensidad: Grado de incidencia de la acción sobre el factor, en el ámbito específico en que se actúa.
- Periodicidad: Regularidad de manifestación del efecto, bien sea de manera continua o discontinua, o discontinua o irregular o esporádica.
- Persistencia: Tiempo que supuestamente permanecería el efecto desde su apreciación y a partir del cual el factor afectado retomaría las condiciones iniciales previas a la acción.
- Acumulación: Este atributo da idea del incremento progresivo de la manifestación del efecto cuando persiste de forma continuada o reiterada la acción que lo genera.
- Naturaleza: Hace alusión al carácter beneficioso o perjudicial de las distintas acciones que van a actuar sobre los distintos factores considerados.
- Reversibilidad: Se refiere a la posibilidad de reconstrucción del factor afectado por el proyecto, es decir, la posibilidad de retornar a las condiciones iniciales previas a la acción, por medios naturales, una vez esta deja de actuar sobre el medio.

- Recuperabilidad: Posibilidad de reconstrucción, total o parcial, del factor afectado como consecuencia del proyecto, es decir, la posibilidad de retornar a las condiciones iniciales previas a la actuación.
- Momento: Tiempo que transcurre entre el inicio de la acción y el inicio del efecto que esta produce. Puede expresarse en unidades de tiempo, generalmente años, y suele considerarse que el corto plazo corresponde a menos de un año, el medio entre uno y cinco, y el largo a más de cinco.
- Sinergia: Acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales.

Estos factores individualmente se evaluaron sobre los siguientes componentes y elementos ambientales observados en la tabla 2.

Tabla 2. Componentes y elementos ambientales de la matriz Conesa-Fernández

Geosférico	Geotecnia
	Paisaje
	Geomorfología
	Suelos
Hídrico	Corrientes superficiales
	Agua subterránea
	Calidad de agua
Atmosférico	Calidad de aire
Ecosistemas terrestres	Ruido
	Vegetación
Ecosistemas acuáticos	Fauna silvestre
	Comunidades hidrobiológicas y fauna íctica
Demografía / población	Dinámica de la población
	Muerte por accidente o mutilación de personas
Dimensión económica	Mercado laboral
	Tenencia de la tierra
	Actividades económicas
Dimensión político-administrativa	Presencia institucional y organización comunitaria

Fuente: Murillo, 2016

Al realizar la evaluación de cada componente usando información secundaria se obtuvieron los resultados de la figura 5.

Figura 5. Resultados matriz Conesa-Fernández evaluada

COMPONENTE AMBIENTAL		ELEMENTO AMBIENTAL		Fase de emplazamiento de artefactos explosivos			Fase de limpieza y descontaminación (despeje)				Fase de liberación de tierras		Fase de siembra		Total por factor
				Adquisición de insumos	Fabricación de MAP o AEI	Instalación o enterramiento	Identificación de zonas	Detonación	Desactivación y traslado	Verificación	División de tierras	Preparación para usos potenciales	Uso de agroquímicos	Producción agrícola	
				Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	
Abiótico	Geosférico	Geotecnia	0	0	0	0	-40	-12	0	0	0	0	0	0	-52
		Paisaje	0	0	0	0	-40	-12	0	0	-25	0	0	0	-77
		Geomorfología	0	0	0	0	-40	-12	0	0	-24	0	0	0	-76
		Suelos	0	-24	-46	0	-49	-12	0	0	0	-43	0	0	-174
	HÍDRICO	Corrientes superficiales	0	-25	-46	0	-48	-12	0	0	0	-45	0	0	-176
		Agua subterránea	0	-23	-46	0	-39	-12	0	0	0	-44	0	0	-164
		Calidad de agua	0	-22	-40	0	-33	-12	0	0	0	-38	0	0	-145
Atmosférico	Calidad de aire	0	-15	0	0	-33	-12	0	0	0	0	0	0	-60	
	Ruido	0	0	0	0	-32	-12	0	0	0	0	0	0	-44	
Biótico	Ecosistemas terrestres	Vegetación	0	-13	-24	0	-33	-12	0	0	-20	-39	0	0	-141
		Fauna silvestre	0	-13	-24	0	-33	-12	0	0	-20	-38	0	0	-140
	Ecosistemas acuáticos	Comunidades hidrobiológicas y fauna íctica	0	-13	-33	0	-33	-12	0	0	-14	-40	0	0	-145
Socioeconómico	Demografía / población	Dinámica de la población	26	0	-24	26	0	-9	-20	-27	16	-25	-38	0	-75
		Muerte por accidente o mutilación de personas	0	-27	-25	0	-49	-44	-14	0	0	0	0	0	-159
	Dimensión económica	Mercado laboral	0	0	-20	0	0	0	0	0	16	0	41	0	37
		Tenencia de la tierra	0	0	-22	0	0	0	0	0	16	0	36	0	30
		Actividades económicas	26	-13	-22	0	0	0	0	0	16	0	42	0	49
	Dimensión político-administrativa	Presencia institucional y organización comunitaria	0	0	-22	26	0	0	0	27	0	0	0	0	31
Total por actividad		52	-188	-394	52	-502	-197	-34	0	-39	-312	81	0		

Fuente: Murillo, 2016.

Las tres actividades con mayores impactos negativos dentro del proceso son el enterramiento

y disposición de MAP o AEI, detonación de artefactos explosivos y uso de agroquímicos. El primero se debe a los procesos de lixiviación inherentes al fenómeno de intemperización de los artefactos explosivos y con ello sus constituyentes, generando impactos en suelos, agua y organismos vivos. Como dichos artefactos pueden permanecer largos periodos sin ser detonados, el efecto de lixiviación presenta grandes momentos (MO), acumulación (AC) significativa y consecuentemente un efecto (EF) importante. La detonación de artefactos explosivos, por el contrario, presenta momentos fugaces, pero intensidades (IN) elevadas, así como sinergias entre sus efectos o con los agroquímicos, que son la tercera actividad problemática. El uso de estos con las prácticas agrícolas actuales es difícil de dejar a un lado; no obstante, es necesario puesto que no se trata solo de los efectos que genera en el contexto del desminado humanitario, sino de todos los impactos relacionados con su uso. Representar una amenaza para los organismos vivos, incluidos los seres humanos, es razón suficiente para que sea de las actividades más negativas.

Aspecto agrícola

El aspecto agrícola se aprecia en la evaluación, en la fase de siembra, principalmente en el uso de agroquímicos y en la producción agrícola en sí misma. De hecho, este factor es de los que tiene mayores impactos negativos debido a las sustancias químicas empleadas y a la sinergia entre los explosivos utilizados y los agroquímicos empleados. Hay una amenaza al recurso suelo, que debe ser protegido y restaurado después de un desminado para ser aptamente utilizado en actividades de producción agrícola.

Conclusión

A través del proyecto realizado se logró estimar el impacto ambiental ocasionado en suelos desminados para destino agrícola. Se obtuvieron resultados negativos al ambiente en cada una de las fases del proyecto, siendo el efecto de lixiviación representativo debido a la naturaleza de las sustancias. Por otro lado, la detonación muestra intensidades elevadas, y las sinergias entre los efectos de los explosivos con los agroquímicos son una actividad problemática, por lo que deberán generarse mecanismos de descontaminación previa.

Este proyecto es de gran trascendencia frente a la gestión pública, ya que deberán generarse políticas en torno a la determinación de impactos ambientales en el recurso suelo y agua subterránea principalmente, después de un proceso de desminado. Además, deberá fortalecerse la política ambiental del recurso suelo, ya que este es el más abandonado y del que provienen los alimentos. También la gestión pública deberá fortalecerse en torno a la salud, para monitorear a los pobladores de dichas zonas en el evento en que estos regresen a cultivar en esas tierras, por las implicaciones que puede tener el contacto de ellos con residuos de explosivos.

Por último, herramientas ambientales como las matrices de evaluación de impactos han de vincularse a los procesos que tienen que ver con el desminado, ya que muchas de ellas son solamente utilizadas en proyectos de gran envergadura y no en aspectos de

tipo social, comunitario y público.

Agradecimientos

Los autores del proyecto agradecen a la Universidad de la Salle, en especial a la Vicerrectoría de Investigación y al Programa de Ingeniería Ambiental, por la financiación y soporte del proyecto, así como a Dirección de la Escuela de Ingenieros Militares del Ejército Nacional de Colombia por permitir que las encuestas fueran realizadas con los cursos de desminado de la Escuela de Logística.

Bibliografía

- Conesa, V. (2010). *Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental*. Madrid: Mundi-Prensa.
- González, R. (2014). Partitioning model of the adsorption of explosives from soils to determine its environmental fate. *Revista Criminalidad*, 139-152.
- González, R., Ortiz, B., Parra, Y. & Castro, G. (2015). *Aplicación del modelo multilíneal para la determinación del destino ambiental de explosivos en zonas minadas utilizando agroquímicos orgánicos presentes en suelos de la finca Matapantano en Yopal, sede Utopía*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Murillo, J. (2016). *Metodología para la determinación de impactos ambientales en suelos desminados con fines agrícolas*. Universidad de la Salle.
- Pennington, J. (2002). *Distribution and Fate of Energetics on DoD Test and Training Ranges*. Washington, D.C: Engineer Research and Development Center.
- Rodríguez, G. (mayo de 2011). *Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia*. Obtenido de Foro Nacional Ambiental: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>
- Thiboutot, S. (2003). *Environmental Conditions of Surface Soils and Biomass Prevailing in the Training Area at CFB Gagetown, New Brunswick*. Valcartier, QC.
- Toro, J., Martínez, R. & Arrieta, G. (2013). Métodos de Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 43-53. Obtenido de UniCauca.
- USGAO. (Diciembre de 2003). *DOD Needs to Develop a Comprehensive Approach for Cleaning Up Contaminated Sites*. Obtenido de U.S. General Accounting Office: <http://www.gao.gov/new.items/d04147.pdf>

Línea 2: Administración de Justicia

2.1. APRECIACIONES PARA LA OPTIMIZACION DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

Autor: Edwar Giovanni Plata Sepúlveda³⁸

Institución: Procuraduría General de la Nación

Resumen

Breve descripción del problema: El Modelo Penal Acusatorio de índole oral fue acogido por el sistema judicial colombiano con el fin de sacar a la administración de justicia de un letargo producto de la aplicación de la Ley 600 de 2000, con resultados totalmente adversos a los esperados por falta de aplicación de principios de la administración empresarial en su ejecución. *Objetivos:* a) Demostrar que la aplicación de los principios de la administración empresarial al modelo acusatorio lo optimiza de forma rápida y contundente, haciendo que la justicia penal recobre credibilidad; por consiguiente, trunque la delincuencia y la violencia en nuestro país; b) Demostrar que el Sistema Penal Acusatorio, regido por la Ley 906 de 2004, no requiere modificaciones para su eficacia y c) Explicar que el consenso en la creación y aplicación de directrices administrativas empresariales hace eficiente el modelo de justicia penal.

Estructura y análisis metodológico: El estudio se efectuó con la recolección de información suministrada por algunos integrantes de los entes involucrados en el Sistema Penal Acusatorio, aplicando el método de indagación y constatación con entrevistas e informes de gestión.

Principales conclusiones: La ausencia de aplicación de los principios de administración empresarial al modelo penal acusatorio ha generado falta de coherencia y concordancia administrativa en cada uno de sus entes, porque estos actúan de manera independiente, como ruedas sueltas que giran y se frenan contra cada una de ellas; por lo tanto, causan desgaste y desajustes que reflejan resultados torpes e incoherentes, además, afectan la moral social y generan grados de tolerancia abusiva e injusticia. Los entes comprometidos en el buen funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio carecen de concordancia en la aplicación de las normas y en la búsqueda de eficacia; por ello no es necesario realizar modificaciones legislativas a su estructura, sino ajustes

38 Procurador 326 Judicial Penal I.

hacia la aplicación de principios rectores de la teoría de la administración en donde estén involucradas todas las instituciones comprometidas.

Palabras claves: Sistema, proceso, eficacia, eficiencia, optimización, administración, dirección

A través del presente documento, en calidad de abogado especializado en el área del derecho penal, con el interés principal de dejar a su consideración algunos de los tantos problemas por los que atraviesa el SPA y con el ánimo de ofrecer soluciones expeditas, sencillas y concretas, me dirijo a ustedes presentando una óptica diferente para optimizar su funcionamiento más allá de la que se le ha querido dar con los fallidos intentos por mejorarlo, siendo importante recalcar que las modificaciones legislativas no son la única forma de hacerlo.

No es nuevo que el SPA se encuentra en un punto crítico e intolerable no solo para los involucrados en él, sino también para la sociedad en general, que reclama eficacia y eficiencia en la solución de sus conflictos. De ahí que con el apoyo en nuestra experiencia como abogado litigante por varios años en el área penal como defensor particular y público, en la actualidad como procurador judicial penal y con la información recaudada a través de conversaciones y debates con otros profesionales del derecho que actúan dentro del SPA como jueces, fiscales, representantes de víctimas y defensores, se ha logrado identificar algunas situaciones complejas que embargan al sistema y que en forma fácil pueden solucionarse conllevando ello el mejoramiento.

Conocedores de la problemática por la que atraviesa en la actualidad el SPA, encarecidamente solicito no solo en nombre propio, sino también de la sociedad y en procura de fortalecer el ejercicio de la profesión, se sirva otorgarme un espacio en su agenda con el fin exponer el tema *El Sistema Penal Acusatorio, una empresa al servicio de los colombianos*, el que por años se le debe a la ley penal, y concientizarnos en el compromiso con el que corresponde desempeñar el ejercicio de la profesión, bien como funcionarios o abogados litigantes. Se trata de unir fuerzas con todos los involucrados en el SPA (jueces, fiscales, defensores públicos y privados, procuradores judiciales, representantes de víctimas, CTI, Policía Judicial, Inpec e ICBF) para en forma coordinada girar en pro de su mejoramiento y con ello exaltar la justicia, recuperando de paso la credibilidad por parte de la ciudadanía en las instituciones encargadas de administrar justicia.

El reconocimiento por parte del conglomerado social de la existencia de una sana, eficaz y creíble justicia beneficiaría no solo al SPA, sino también reduciría tanto los índices de delincuencia a través del restablecimiento de la seguridad pública, como la incertidumbre en la que se encuentra sometida la población carcelaria del país y con ella sus familias; incrementaría la seguridad de las víctimas en que serán resarcidas en lo que les corresponde y no en lo que “les toca” y, finalmente, la infancia tendría una debida protección en el momento y tiempo que lo requieren y no después o tal vez nunca.

1. Cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la prestación del servicio de defensa técnica gratuita (Ley 941 de 2005)

Esta exigencia debe ser desarrollada diligentemente por parte de la Defensoría del Pueblo a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública (SNDP) por ser la legalmente encargada de prestar el servicio de defensa técnica gratuita. Sin embargo, dicha misión también involucra a la Fiscalía General de la Nación cuando hace lo propio con las víctimas que reclaman defensa de *oficio* para ser representadas en los procesos penales, así como por las universidades a través de sus facultades de derecho cuando sus estudiantes cumplen con el consultorio jurídico y finalmente por los colectivos de abogados. Lo anterior por cuanto el ejercicio de una defensa diligente no solo en conocimientos sino en tiempo permitirá que el SPA avance rápidamente y no se estanque. Veamos por qué.

- En la actualidad, el ejercicio de la defensa técnica se encuentra en un gran porcentaje en manos de abogados adscritos como defensores públicos al Sistema Nacional de Defensoría Pública (SNDP) de la Defensoría de Pueblo, “monopolizando” sin intención el litigio penal, pero congestionando el SPA por la falta de tiempo y diligencia para evacuar los procesos asignados dada la gran carga. Como consecuencia de este “monopolio”, el litigante particular en el área penal se ha visto desplazado hacia otras áreas del derecho, lejos de cumplir con su querer apasionado por la mencionada área, reduciéndose lógicamente la competitividad profesional.

En nuestro criterio, el defensor de confianza al ejercer con pasión el derecho en el área penal cumple en forma más diligente con el impulso del proceso, sin querer decir que el defensor público no lo haga, solo que al conocer que sus honorarios como contratista del Estado serán pagados se hagan o no las audiencias, se impulse o no el proceso, el interés por gestionarlo disminuye, cosa que tal vez no ocurre con el abogado particular, que ante la *necesidad* de recibir remuneración por su trabajo se interesara en que el servicio contratado muestre resultado en forma oportuna y no tres o cuatro años después.

- Los funcionarios judiciales (jueces y fiscales) hacen ver que el servicio de defensa pública *gratuita* es obligatorio e incondicionado, alentando incluso a todo aquel involucrado en un proceso penal a buscarlo, sin conocer previamente si cumple o no con los presupuestos para acceder a este.

Dichos funcionarios, acudiendo al mandato legal *“Las defensorías regionales o seccionales y personeros municipales deberán corroborar de manera breve y sumaria, previamente a la designación del defensor público, la imposibilidad o incapacidad económica de la persona a quien se va a prestar el servicio”*, instan, por no decir que obligan, al SNDP a prestar el servicio a todo aquel que lo reclame.

Si bien es cierto que no puede exigírsele al funcionario judicial que verifique que la persona para quien reclama el servicio o se le ofrece (como gratuito e incondicional)

debe carecer de la *capacidad económica* para sufragar los honorarios de un abogado **particular** que lo represente en el proceso penal, la carga automáticamente se traslada al SNDP y este a su vez al *defensor público*.

De ahí que surja la obligación para el defensor público de recolectar información para determinar la condición socioeconómica del usuario que reclama el servicio, conformándose con los datos que le suministra para diligenciar la ficha respectiva, la que carece de idoneidad por cuanto los datos entregados no son constatados ni antes ni después de prestado el servicio.

Lastimosamente, el SNDP traslada la obligación de verificar las condiciones de quien reclama el servicio al defensor público, siendo que al entregarle la ley a la Defensoría del Pueblo la función de prestarlo, le corresponde hacerlo únicamente a quien cumple con los presupuestos legales para ello a través de la verificación de la información suministrada y la consulta por lo menos a bases de datos de acceso público (Registro de Instrumentos Públicos y Privados, Cámara de Comercio, secretarías de Movilidad, Fosyga) que permitan inferir con un poco más de fundamento la carencia de capacidad económica para contratar defensa privada. Esta labor debe realizarse por la Defensoría del Pueblo o el SNDP *antes* de entregar el servicio y no trasladar la obligación a quien se le hace la asignación.

El defensor público se encuentra limitado en tiempo y recursos para verificar la veracidad de la información que le suministra el pretendiente usuario del servicio, por lo que termina prestándolo a todos aquellos que fueron asignados por aquel con quien celebró contrato de prestación de servicios, llenándose de usuarios que no lo merecen y de casos que congestionan su agenda, impidiéndole cumplir en forma diligente con todas las actuaciones que se programan por los despachos judiciales.

Existen casos en los que el servicio de defensa pública se presta conociendo que por la calidad del delito (por ejemplo, omisión del agente retenedor y recaudador) el usuario cuenta con recursos para sufragar defensa privada. Sin embargo, una vez prestado existe para el SNDP la posibilidad de *recobrarlo*, sin que efectivamente en la práctica se haga. Para mayor claridad, por ejemplo, en el delito de omisión del agente retenedor o recaudador, el sujeto activo omite trasladar al Estado dinero que recibe, pero que corresponde a este (IVA-retfuente), solicita la asistencia de defensor público cuando es llamado al proceso penal, que termina con *pago* a la DIAN del impuesto no reportado oportunamente, pago que se hace después de que el defensor público asistió al usuario en audiencia, malgastando su tiempo, cuando el agente retenedor dilató el pago del impuesto y al verse comprometido con un proceso penal sí lo hace para eximirse de un fallo condenatorio.

En el ejemplo planteado, que sucede en los estrados judiciales, el SNDP ha sido negligente al no ordenar el cobro de la asistencia profesional prestada cuando el usuario en realidad contaba con los recursos para ser asistido por un abogado privado,

ejecución que debe tasarse según las tarifas que rigen el ejercicio de la profesión de abogado, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 941 de 2015, pues en muchos casos los representante legales de las empresas continúan desarrollando el objeto social obteniendo ingresos económicos.

Muchos de los obligados a pagar impuestos a la DIAN (IVA-retefuente) utilizan el SNDP para prolongar los procesos penales a los que se ven abocados, incluso para obligar a la Administración de Impuestos a realizar acuerdo de pago y hasta exoneraciones. Es evidente que el Estado debe acudir a los estrados judiciales para lograr no solo el pago de lo dejado de reportar por el agente retenedor, sino la sanción penal correspondiente, lo que genera un importante costo si se equipara con el dinero que al final se paga. Sin embargo, el vinculado al proceso, al estar representado en el ejercicio de su derecho a la defensa en forma gratuita, es quien resulta beneficiado no solo porque paga menos de lo que inicialmente debió hacer, en virtud del acuerdo de pago, y porque no invirtió un solo peso en el proceso penal, promoviendo el estancamiento de la administración de justicia, causando un daño colateral de gran magnitud a la sociedad, que poco a poco le resta credibilidad al sistema penal colombiano, la que termina mutando en delincuencia.

- Para verificar la capacidad económica del posible usuario del servicio gratuito de defensa técnica, el SNDP cuenta con el acceso a las bases de datos públicas, que le permitirán corroborar en tiempo real, por ejemplo, la existencia de bienes muebles o inmuebles a nombre del solicitante del servicio (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Cámara de Comercio y secretarías de Movilidad), como también a la clase de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (Fosyga).
- Se trata entonces de *concientizar* a la Defensoría del Pueblo de la importancia de verificar diligentemente la capacidad económica de quien reclama el servicio para, en cumplimiento de la ley, prestarlo a quien le corresponde y negarlo a quien puede sufragar los honorarios de un defensor particular, para que la prestación no se vuelva generalizada sino, por el contrario, excepcional y lograr que la gestión adelantada por el defensor público sea más esmerada y menos desgastante que cuando cuenta con numerosas asignaciones que atender, impulsando así el sistema.
- Al estar presente la defensa pública *gratuita* en casi todos los procesos, se crea una *nula motivación empresarial* (honorarios) en el contratista que presta el servicio por cuanto está previamente ganada y será entregada previo cumplimiento de los procedimientos de control ejercidos por el auditor del contrato, los que se centran en inspeccionar el cumplimiento de las directrices contractuales, que cuando no se hagan gozarán de la justificante ofrecida por un conglomerado de indulgencias resultado de un sistema penal atascado.
- La defensa técnica de oficio que prestan las facultades de Derecho con sus consultorios jurídicos también incide en el desarrollo del sistema por cuanto en su

afán de cumplir con la formación académica de sus estudiantes y la función social del derecho, acceden a la prestación del servicio sin verificar exhaustivamente que el usuario cumpla con los presupuestos para ello, es decir, que se trate de una persona que realmente carezca de capacidad económica para sufragar los honorarios de un defensor privado que agencie sus derechos.

Si bien es cierto los estudiantes del consultorio jurídico al ejercer su práctica la asumen con dedicación y responsabilidad, el servicio no debe ser prestado en forma indiscriminada y sobre todo gratuita a toda la población que lo solicite.

- Como fundamento legal de lo antes dicho, tenemos la Ley 941 de 2005:

“Art. 2.º Cobertura. El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará sus servicios en favor de las personas que por sus condiciones económicas o sociales se encuentran en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveerse, por sí mismas, la defensa de sus derechos. También se prestará por las necesidades del proceso previstas en el inciso 2.º del artículo 43 de la presente ley, en cuyo caso el imputado o acusado pagará al Sistema la totalidad de los honorarios y gastos causados.

Para los efectos de la presente ley, se entiende por persona en imposibilidad económica aquella que carece de recursos suficientes para proveer su defensa técnica y por persona en imposibilidad social, aquella que por discriminación u otra circunstancia excluyente no pueda acceder a un defensor particular.

Artículo 43. Gratuidad. La defensoría pública es gratuita y se prestará en favor de aquellas personas que se encuentren en imposibilidad económica de proveer la defensa de sus derechos, con el fin de asumir su representación judicial.

Excepcionalmente, la defensoría pública podrá prestarse a personas que teniendo solvencia económica no puedan contratar un abogado particular por causas de fuerza mayor. Estos casos serán reglamentados por el Defensor del Pueblo, para lo cual se tendrán en cuenta factores como las connotaciones sociales de las personas que llegaren a solicitar la defensa, la trascendencia de los hechos del juicio criminal para la sociedad, la renuencia de los abogados particulares para representar a los implicados y las demás necesidades del proceso. En estos eventos el Defensor del Pueblo ordenará el cobro de la asistencia profesional según las tarifas que rigen el ejercicio de la profesión de abogado.

Las Defensorías Regionales o Seccionales y personeros municipales deberán corroborar de manera breve y sumaria, previamente a la designación del defensor público, la imposibilidad o incapacidad económica de la persona a quien se va a prestar el servicio, así como la necesidad del mismo.

Artículo 44. Suspensión. No se prestará el servicio a la persona que recurra a medios

fraudulentos para tratar de acceder a la defensoría pública gratuita, sin perjuicio de las acciones judiciales a que hubiere lugar. En caso de que la defensa pública haya asumido la representación judicial y durante la actuación se comprobare la capacidad económica del usuario, se retirará el servicio en forma inmediata.

Contratante y supervisor del contrato: Defensoría del Pueblo.

Contratista: Defensor público.

Obligación de carácter general que contrae el defensor público

“17. Comunicar a la Defensoría Regional las circunstancias o hechos de los cuales tenga conocimiento relacionados con la solvencia económica del beneficiario del servicio y suministrar las pruebas que fundamenten tal consideración”.

Cláusula sexta. Obligaciones específicas del contratista

2. Asumir en forma inmediata la representación judicial en los procesos penales que le sean asignados, hasta la terminación del mismo.

3. Asistir a todas la audiencias programadas sin excepción...

2. Protección especial al litigante particular (no colectivo)

La creación de mecanismos tendientes garantizar el ejercicio equilibrado de la profesión de abogado tiene incidencia directa en el mejoramiento del SPA y de suyo a salir del estancamiento en el que se encuentra, por cuanto la defensa ejerce un rol importante dentro de su desarrollo al ser indispensable para el proceso. De ahí que contar con defensores privados motivados no solo por la posibilidad de ejercer el área del derecho que los apasiona, sino también por una competencia leal, el impulso de los procesos será efectivo. Lo anterior, teniendo en cuenta que

- Una vez la Defensoría del Pueblo a través del SNDP niega la prestación del servicio a personas que cuentan con la capacidad económica para sufragar los honorarios de un abogado privado, surge para el SPA la necesidad de garantizar el ejercicio de la defensa técnica de aquellas por cuanto si bien la gran mayoría se preocupara por contratar los servicios de un abogado de manera directa, un cierto número se mostrará desentendido con el tema, pasivo y hasta renuente de hacerlo. En ese momento debe considerarse la posibilidad de designar un *defensor de oficio* a estos indiciados, imputados o acusados que los represente dentro del proceso, con la posibilidad para el abogado de que al finalizar la gestión pueda reclamar pago por sus servicios por la vía coercitiva, acudiendo a un proceso ejecutivo. De esta manera se garantiza el ejercicio de derecho a la defensa y se evita el estancamiento del proceso no solo por contar con un abogado que sea garante del procesado, sino también porque el

profesional del derecho actuará en forma diligente y oportuna ya que sabe que su gestión será compensada al final, por cuanto está enterado previamente de que su representado cuenta con recursos para solventar unos honorarios.

- Para lo anterior resulta de suma importancia que al negar la Defensoría Pública la prestación del servicio a una persona alegando capacidad económica, verifique realmente dicha situación. También la creación de un registro de abogados que deseen prestar sus servicios como defensores de oficio a las personas desestimadas por el SNDP, sabiendo que podrán cobrar honorarios una vez finalizada su gestión por cuanto cuentan con un título legal que los faculta para ello y que el beneficiado con su gestión contará con los recursos para soportar la ejecución.
- Esta posibilidad de *recobro*, por llamarla de alguna manera, no se encuentra regulada para la defensa de oficio, como sí sucede con la pública. Luego entonces aquí surge la obligación para abogados como nosotros, interesados en la evolución de sistema, la presentación de un proyecto de ley sobre este tema.
- Por otro lado, también resulta importante dejar sobre el tapete el estudio de la competencia desleal en el ejercicio de la profesión, para evitar con la idea arriba planteada que las personas a las que el SNDP niega sus servicios acudan a colectivos de abogados que los prestarán con cobros irrisorios y sin el espíritu de agilizar el sistema y prestar una defensa diligente.
- Cuando la representación de la defensa técnica se hace por abogados privados, existen aspectos que perjudican la credibilidad del SPA. Si bien no es una generalidad, existen colectivos de abogados que prestan la defensa particular a grupos numerosos de personas que previamente han pagado sus servicios a través de tarifas bajas. En el momento de hacerlo, no cumplen cabalmente sus funciones por cuanto al existir pago anticipado carecen de motivación (honorarios) para gestionar el asunto, asistir puntualmente a las audiencias y procurar resolver el litigio sin dilaciones. Así mismo, al prestarse el servicio en masa, se presenta descoordinación en sus agendas y con ello el incumplimiento de las citas judiciales.

El problema en el caso planteado redunda en el análisis de la competencia leal o desleal que puede surgir alrededor de esta clase de servicios, así como en la toma de conciencia por parte del gremio en acudir ante las autoridades disciplinarias contra colegas que no ejercen con ética y responsabilidad la profesión y, sobre todo, que “vendan” el servicio a cualquier precio.

3. Concientización frente a la valoración del tiempo

Gran parte de la problemática del sistema radica en los constantes aplazamientos de las audiencias y en la impuntualidad de las partes, siendo este un factor importante para la congestión y el represamiento de los asuntos que hoy se presenta. De ahí que en nuestro

criterio surja la importancia de *concientizar* a los operadores del SPA en la necesidad de aprovechar de la mejor manera el tiempo laboral y, por qué no, hacerlo cumpliendo en forma puntual los llamados judiciales, comportamiento que se vería reflejado en dedicar menos tiempo del día para atender los procesos con mejores resultados. Por ello consideramos importante plantear las siguientes soluciones que, por muy obvias que parezcan, beneficiarían al SPA:

- Sincronizar los relojes de los computadores de las salas de audiencias para que al inicio de la grabación de la sesión o archivo de audio se registre la hora en la cual se da apertura, dejando constancia de las partes e intervinientes que efectivamente se hicieron presentes en la sala a la hora dispuesta previamente por el juez en la citación.

Es importante controlar mucho más aquellas sesiones de audiencia que fracasan por la impuntualidad y no presencia de las partes, por cuanto trastocan las agendas no solo del Despacho, sino de todos aquellos que hacen parte activa del SPA.

La puntualidad debe ser ejemplo que brinde el director del proceso, para exigirla a los demás, hacer presencia a la hora para la cual realizó la citación. Si bien este es un hábito que muchos funcionarios judiciales asumen en la práctica, no es menos cierto que la falta de reciprocidad en ella afecta el interés de seguir alentándola. De esta forma se controla la puntualidad y, de ser el caso, se toman las medidas correctivas para evitar reiteración de los retardos, siendo importante fortalecer la puntualidad.

- Para la coordinación de las agendas de las partes intervinientes a fin de evitar aplazamientos por compromisos laborales previamente adquiridos, debe implementarse o fortalecerse una comunicación activa y asertiva entre ellos. Así por ejemplo, debe ser el juez quien al finalizar la audiencia concierte la siguiente sesión, previa revisión de las agendas. También corresponde al secretario en aquella audiencia fallida coordinar con las partes que hacen presencia la nueva fecha y tener acceso inmediato a la programación de la faltante para proyectar la sesión sin que esta tenga posibilidad de aplazarla por compromiso previo por cuanto se verificó su disponibilidad. Y en aquellos casos que ninguna de las partes hace presencia para la reprogramación, el juez deberá tener acceso a las agendas de las partes y fijar la nueva cita en una fecha en que todos tengan disponibilidad.

En principio, parecería difícil la implementación de un sistema que permita conocer las agendas de la Fiscalía y la defensa, principalmente. Sin embargo, en una época en la que el internet se ha convertido en una herramienta utilizada por la mayoría de personas, debe procurarse aprovecharlo más. También conviene generar en los integrantes del SPA una mente abierta al cambio y sobre todo a la tecnología ya que la resistencia a realizar por ejemplo una notificación por correo electrónico perjudica la agilidad del SPA.

4. Idoneidad del servidor público

Si bien es cierto cada vez la función pública se profesionaliza al ingresar a ella personas preparadas para el desempeño de los cargos no solo en conocimientos académicos, sino también en experiencia profesional, consideramos que debe exigirse mucho más en cargos tan importantes como el del juez de control de garantías, por cuanto dentro del SPA por mandato legal y jurisprudencial juega un papel muy importante alrededor de los derechos fundamentales tanto del indiciado, imputado o acusado como de la víctima, razón por la cual su capacitación debe ser cada vez mayor y sobre todo debe estudiarse la posibilidad de hacer énfasis en la *experiencia vivencial*.

El juez de control de garantías ejerce dentro del SPA uno de los papeles más importantes, razón por la cual su formación, capacitación y experiencia debe ser mucho más exigente que la reclamada a cualquier otro funcionario. Las decisiones sometidas a su conocimiento exigen no solo capacidad inmediata de reacción, sino además que dicha respuesta sea precisa, concreta y sobre todo fundamentada en conocimientos no solo del derecho penal, sino constitucional y de otras ramas, como el económico, financiero, electoral, etc., más en un mundo globalizado como el actual. De ahí que resulte importante estudiar la posibilidad de aumentar los requisitos exigidos a quien pretende desempeñarse como juez de control de garantías (en la actualidad dos años) no solo en cuanto a experiencia, sino a estudios (debe ser abogado), principalmente, con conocimientos certificados en derecho constitucional al menos, ya que en sus manos se encuentran decisiones tan importantes como la libertad de un ser humano.

La capacidad de argumentar razonable y coherentemente por parte del funcionario judicial sus decisiones crea seguridad en el conglomerado y sobre todo en el involucrado con ellas por cuanto entiende y comprende que fue derrotado con razones y no con explicaciones vacías y pobres. Este punto, por simple que parezca, redundará en la disminución de recursos de reposición y apelación, por cuanto la defensa y el procesado asumirán la “derrota” con mayor tranquilidad en virtud de que escucharon y comprendieron los justificados argumentos que expuso el juez.

En un SPA oral como el nuestro debe propenderse a capacitar a todos sus partícipes en *argumentación oral*, pues la agilidad que debe imprimirse a las audiencias, por ejemplo, exige intervenciones concretas, claras, cortas pero contundentes, no retóricas, incomprensibles y repetitivas, que solo aburren y confunden al auditorio e imposibilitan incluso a las demás partes para pronunciarse sobre ellas al no comprender su sentido.

Resulta importante estudiar la figura del juez de control de garantías en otros sistemas penales, incluso de nuestro continente, donde se le otorga “estatus” de magistrado a tal funcionario judicial o se le reconocen categoría y salario mucho más altos según la carga laboral que cumple, de conformidad con las exigencias académicas, personales y de experiencia profesional.

5. Integración activa y eficiente de la tecnología de la información y la comunicación (TIC)

Con la implementación de un sistema coordinado de comunicación entre las entidades vinculadas con el SPA (Centro de Servicios Judiciales del SPA, centros de servicios de los juzgados de ejecución de penas, Fiscalía General de la Nación, CTI, Policía Judicial, CTI, Inpec, ICBF) se logra mucha más eficiencia y eficacia en la prestación del servicio, lo mismo que ahorro de recursos. La idea es contar con una base de datos entre estas entidades para coordinar, por ejemplo, la programación de las audiencias en forma ordenada y con la certeza de que las partes asistirán.

Si bien en la actualidad existen sistemas de información, funcionan en forma independiente para cada una de las entidades que componen el SPA, pero con la finalidad única de servir como base de datos que se alimenta aisladamente; por ejemplo, para conocer el estado actual de los procesos y la situación de un condenado, como sucede con el Centro de Servicios de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, pero sin posibilidad de retroalimentación.

Pese a la existencia de TIC, no se ha logrado el mejor aprovechamiento de ellas, lo que ha generado lentitud en la prestación de los servicios y hasta el estancamiento del SPA, como ocurre en la actualidad. Sin embargo, lo ideal es concientizar sobre las ventajas y ante todo sobre la eficiencia con la que se prestaría el servicio de administración de justicia en pro de todos los involucrados en él.

Si bien es cierto existen sistemas de información –que funcionan aisladamente–, la creación de uno integrado permitiría acceder de forma rápida y, sobre todo, segura a datos de los procesos y de los condenados con el fin de producir decisiones certeras.

Vendría bien implementar en el SPA una base de datos general que permita en tiempo real conocer las actuaciones que se surten en un determinado asunto, incluso accediendo a escritos, documentos, providencias, etc., para evitar acudir a la carpeta en forma física o incluso tener que desplazarse hasta los despachos judiciales.

Lo anterior, en concordancia con la nueva visión que al desarrollo de los procesos le da el Código General del Proceso, siendo importante concientizar al funcionario judicial y al usuario del SPA que al estar las nuevas tecnologías al alcance de todos, deben utilizarse.

6. Sistema estándar de producción

Si bien existen sistemas de calificación para ejercer control en el número de decisiones que mensualmente producen los funcionarios judiciales, debe establecerse con mayor rigidez un sistema de sanción ante el incumplimiento de un estándar mínimo. Así mismo, motivar y reconocer el trabajo de quienes cumplen con este.

También resulta importante cotejar las estadísticas mensualmente rendidas por los funcionarios judiciales con la producción física, a fin de evitar adulteración de datos, así

como para modificar las cargas ante la escasa producción o adelantar seguimientos más precisos a estos despachos.

Sin embargo, se hace necesario establecer de manera provisional medidas de descongestión para evacuar con mayor celeridad los procesos, exigiendo el cumplimiento de metas realmente posibles, manteniendo las medidas por periodos en los que se puedan verificar resultados.

La concientización en la *puntualidad* en la instalación de las audiencias, la imposición de sanciones a quienes no cumplan con este requisito y la coordinación previa de las agendas de las partes involucradas con el SPA ayudarán a evacuar con mayor eficacia los procesos.

El trámite de acciones de tutela es cada vez mayor, le toma al juez de conocimiento gran parte de su tiempo; este debe distribuirse en el adelantamiento de audiencias, revisión de procesos y sustanciación de decisiones. De ahí que resulta importante por lo menos considerar la modificación de tal mecanismo de protección de derechos fundamentales, para evitar que sea utilizado por todos y para todo, pues desgasta innecesariamente en muchas ocasiones la administración de justicia con amparos infundados o improcedentes. También que el diligenciamiento de dicho mecanismo corresponda en forma exclusiva a un juez que pueda dedicarle las ocho horas laborales sin la presión de tener que cumplir con los términos por tener que presidir una audiencia.

Resulta necesario también garantizar la permanencia (salvo situaciones administrativas legales que lo impidan) de jueces y fiscales en sus cargos por cuanto resulta frustrante para los usuarios conocer cada mes o dos meses que el funcionario es cambiado y que quien llega debe empaparse de los asuntos, teniendo que suspenderse las audiencias programadas, lo que genera congestión en el sistema.

Estas situaciones además atentan contra el principio de inmediación, con el cual se encuentra construido el SAP, que si bien ha sido modulado por la jurisprudencia, en la práctica debe mantenerse por cuanto ello implica que el funcionario que inicia la investigación sea quien culmine el juicio oral y, así mismo, que el juez que convoca al juicio emita el fallo, porque solo así se garantiza celeridad en el adelantamiento de los procesos, al igual que intervenciones precisas porque se conoce de qué se está hablando.

El presente documento, señor Procurador, no pretende mostrar en su totalidad las soluciones a los problemas del SPA, como tampoco todos los problemas de los que adolece, sino dar a conocer desde otra óptica las falencias que hoy lo perjudican, para generar un engranaje cada vez mejor en pro de su funcionamiento. Resulta importante adentrarse en el sistema, conocer su diario acontecer e intentar buscar soluciones para su mejoramiento, sin que ellas partan necesariamente de la modificación a la Ley 906 de 2004 por cuanto existen situaciones que en esta constituyen la solución.

Agradecemos la disposición que le preste a este documento, conscientes de que se requiere la concertación de otras soluciones con los integrantes del SPA, pero convencidos de su interés por mejorarlo y generar espacios para deliberar estos temas, esperamos eco a nuestros planteamientos, además de poder socializarlos personalmente.

Sumado a lo anterior que conocemos su interés no solo por enaltecer la función pública, recuperar la credibilidad en la administración de justicia y, sobre todo, construir un mejor futuro para nuestro país.

Línea 3: Gestión Pública para los derechos humanos

3.1. FALLAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS

Autores:

Karen Daniela Rosero Narváez
José Miguel Rueda Vásquez
Carlos Camilo Escobar Cuéllar
Jaime Alberto Rueda Vega

Resumen

Desde el Preámbulo de la Constitución hasta el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional ha primado la idea en Colombia de garantizar y proteger la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Esto lleva a una efectiva obligación por parte del Estado de apropiarse y promocionar los Derechos Humanos.

Así pues, la Administración Pública, por ende, todas las autoridades administrativas tienen dicha obligación. Lo anterior ha llevado a que se desarrollen conceptos a nivel nacional como la Gestión Pública de los Derechos Humanos, noción de Estado específica para este propósito.

Corolario a lo anterior, la investigación adelantada por el Centro de Estudios en Gobierno y Justicia de la Universidad de la Sabana busca responder al cuestionamiento de si efectivamente en el marco de la gestión pública de los derechos humanos en Colombia, las autoridades administrativas en los últimos años se han apropiado de los Derechos Humanos y no solamente de su promoción.

La metodología utilizada se basa en métodos cualitativos y cuantitativos a través de las fuentes documentales que den cuenta de los escenarios concretos de violación de los derechos humanos por parte de las autoridades administrativas, en el marco del periodo analizado 2002-2016.

Palabras clave: *Gestión pública, derechos humanos, apropiación, promoción, aproximación, entidades públicas, políticas públicas, normatividad, respeto y garantía, obligaciones generales.*

Introducción

La investigación adelantada por el Semillero de Estudios en Gobierno y Justicia de la Universidad de la Sabana busca responder la pregunta de si efectivamente en el marco de la GPDH en Colombia las autoridades administrativas en los últimos años se han apropiado de los DD. HH y no solamente se han encargado de su promoción.

En este sentido, el presente trabajo se dividirá en las siguientes partes: primero se hará una breve aproximación al concepto de racionalidad cultural del neotaylorismo, en el marco de la nueva gestión pública (NGP). En segundo lugar, se hará un rastreo de las disposiciones normativas nacionales e internacionales sobre DD. HH. En tercer lugar, se establecerá la importancia de la promoción y apropiación de los DD. HH como herramientas fundamentales para asegurar el éxito de la GPDH. En cuarto lugar, se hará una aproximación al desarrollo de las políticas de capacitación de funcionarios públicos en materia de DD. HH. En quinto lugar, se revisarán algunos de los hechos que en el periodo 2002-2016 dan muestra de fallas en la GPDH y, por último, se concluirá.

En este marco, la presente investigación tendrá como unidad de análisis la GPDH por parte del poder público, con especial énfasis en la labor desempeñada por la Administración Pública.

1. APROXIMACIÓN A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de la década de los noventa y principios del nuevo milenio, se considera necesario una reestructuración organizacional de lo público, en donde la gestión pública logre superar la bancarrota de la burocracia³⁹. Inspirado en la nueva racionalidad económica abanderada por Estados Unidos y Reino Unido durante las décadas pasadas, nace el concepto de NGP, que propende a un acercamiento de lo público con el espíritu empresarial como la solución a las problemáticas identificadas.

La NGP ha sido desarrollada principalmente en tres teorías, a saber: la *public choice*, el neotaylorismo y la teoría de la agencia. Cada una ofrece una serie de lineamientos y acciones que deben implementarse para lograr la reforma del sector público. Para los fines de esta investigación, se abordará la teoría del neotaylorismo, la cual establece:

(...) la causa de una mala gestión tiene que ver con la administración en sí misma. Para el neotaylorismo, el carecer de un sistema de gestión adecuado –información fidedigna relativa a los costes de las actividades y a los logros conseguidos– y el perfil tradicional de los gestores públicos son los factores más importantes que impiden la consecución de la ansiada eficiencia (Martín, 1983; Peters y Waterman, 1982).

39 La tesis de Osborn respecto a la bancarrota de la burocracia radica en determinar que para los años noventa las estructuras organizativas existentes no cambiaron lo suficiente para satisfacer las necesidades que se presentaban, pues las anquilosadas burocracias de principio de siglo, se volvieron perezosas y centralistas al primar en su funcionamiento las reglas y procedimientos en vez de los resultados.

A partir de lo anterior, en esta teoría se han establecido dos actividades básicas que logran el fin de la NGP: la racionalización normativa (basada en la racionalización de los procedimientos administrativos y la desburocratización) y la racionalización cultural (que busca mejorar el desarrollo de las políticas de personal). Cabe señalar que para el neotaylorismo la formación continua y flexible del personal es un aspecto fundamental del mejoramiento de la Administración Pública.

Según lo anterior, esta formación continua del personal, en palabras de Mary Parker (1999), permite generar pautas de hábitos que se concretan en valores y llevan a cumplir de forma eficiente los fines del Estado. Es decir, se necesita cambiar los patrones de conducta de los funcionarios públicos para que ellos creen valores compartidos que absorban, al igual que en organizaciones privadas

(...) la complejidad organizativa, orientan la visión estratégica y aumentan el compromiso profesional, a la vez que constituyen una herramienta que permite identificar, promover y legitimar el tipo de cambio organizacional para lograr la implementación de la dirección estratégica en las empresas, lo cual contribuiría a elevar la efectividad en el proceso de cambio en las mismas (Ronda Pupo, s. f., p. 2).

Para el caso colombiano, como se desarrollará más adelante, la organización estatal se basa en el concepto de respeto y garantía de los DD. HH. como los valores orientadores de la estructura administrativa, que deben ser los parámetros que rijan a todos los funcionarios públicos. En este orden de ideas, se justifica y hacen necesarias las actividades de promoción y, sobre todo, de apropiación de DD. HH.

2. DISPOSICIONES NORMATIVAS SOBRE DD. HH.

Las obligaciones generales del Estado en materia de DD. HH encuentran una consagración normativa tanto nacional como internacional. Con solo un vistazo a la Constitución y diferentes tratados internacionales, se puede evidenciar el claro compromiso estatal en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dichos instrumentos. Algunas de las normas más relevantes para esta investigación dentro del marco regulatorio de DD. HH vigentes en Colombia son:

- Declaración Universal de Derechos Humanos⁴⁰
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁴¹

40 En específico, los artículos 1.o (dignidad humana), 2.o (no discriminación), 3.o (vida, seguridad, libertad), 7.o (igualdad ante la ley), 25 (nivel de vida adecuado, atención especial para maternidad e infancia), 28 (orden social justo), entre otros.

41 En especial, los artículos 2.o (respeto y garantía), 3.o (igualdad), 6.o (vida), 24 (protección de la infancia), 26 (igualdad), 27 (protección de minorías), entre otros.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴²
- Constitución Política de Colombia⁴³
- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁴ y de la Corte Constitucional de Colombia⁴⁵.

Sin lugar a duda, la consagración o réplica de normas internacionales en disposiciones locales que reconocen a las personas sujetas a la jurisdicción del Estado, como titulares de DD. HH., es un gran avance, pero no es *per se*, el cumplimiento del estándar trazado por el derecho internacional. A propósito de esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación de estos ha dicho:

178. Conforme al artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno e tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo⁴⁶ (Corte IDH, 1989).

Lo anterior, por cuanto la Corte reitera la obligación de los Estados sobre la aplicación real y concreta de estas garantías fundamentales, no su mera reproducción normativa.

3. PROMOCIÓN Y APROPIACIÓN DE DD. HH.

Con el objeto de asegurar el éxito de la GPDH y por ende el cumplimiento de las normatividades antes reseñadas, el Estado cuenta entre otras herramientas con la promoción y la apropiación de los DD. HH. La promoción consiste en la divulgación de la cultura de los DD. HH., convirtiéndola en un elemento cotidiano de la vida nacional, a través de seminarios, congresos, reuniones, diseño de pautas en radio, diarios y televisión, formulación de políticas públicas, producción normativa, entre otros medios.

Por otro lado, en el cumplimiento de esas obligaciones, es la apropiación de tales bienes jurídicos el elemento diferenciador. Entendiendo apropiación como hacer propio de los funcionarios públicos pautas de hábitos en DD. HH.

42 A propósito, destacan los artículos 1.o (respeto y garantía de los DD. HH.), 2.o (disposiciones de derecho interno), 4.o (vida), 5.o (integridad personal), 11 (honra y dignidad), 19 (derechos de los niños), 24 (igualdad), entre otros.

43 Se destacan los artículos 2.o (prosperidad general y garantía de derechos), 5.o (no discriminación), 7.o (reconocimiento y protección de la diversidad), 11 (vida), 13 (igualdad), 44 (protección a los niños), entre otros.

44 Cfr. caso Godínez Cruz vs. Honduras 1989, caso Perozo vs. Venezuela 2009, caso Garbí Corrales vs. Honduras 1989 y caso Velásquez vs. Honduras 1988.

45 Cfr. T-535 de 2015, C-086 de 2016, C-084 de 2016.

46 Corte IDH. Caso Godínez Cruz vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C n.o 5, párrafo 178.

La adopción de medidas por parte de las autoridades judiciales, administrativas y legislativas que partan de la base de los estándares fijados a nivel internacional es poca en el estado actual de las cosas, y si bien el papel de la promoción de los DD. HH pretende acercarlos día a día a las realidades de las personas, es evidente que a pesar de que las entidades públicas son constantemente inundadas con publicidad relativa a la salvaguarda de los derechos, es posible identificar ciertas decisiones en las que no se atisba una consideración siquiera mínima de estos, haciendo que sea infructuoso el proceso de incorporación de los estándares promovidos.

A propósito de esto, autores como Mary Parker (1999) se han preocupado por la importancia de generar hábitos organizacionales que permitan espacios de apropiación de los valores compartidos por la organización. En otras palabras, estos hábitos o actividades reiteradas permiten ese grado de incorporación frente a los principios que se promueven y que en el caso particular permitirían la adopción específica de los DD. HH como finalidades y máximas del Estado colombiano.

Debe por tanto existir una correspondencia entre la promoción de los DD. HH. y su operatividad. Es el Estado el único que cuenta con los mecanismos e instituciones que refuerzan de manera legítima el ejercicio de los DD. HH.; por ello es vital que las acciones y medidas utilizadas por los agentes públicos permitan la configuración aparejada de la promoción y la apropiación de estos derechos.

4. DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN MATERIA DE DD. HH.

En el marco del NGP, las capacitaciones a los funcionarios públicos son cruciales para el alcance de los objetivos de la Administración. En este marco buscaremos identificar diferentes disposiciones, como planes nacionales de desarrollo, leyes, sentencias, decretos y resoluciones que den cuenta de la implementación de capacitaciones sobre DD. HH para los funcionarios públicos, para luego a través de los informes de gestión verificar si efectivamente se han cumplido.

4.1. Marco jurídico general

Las normas que se citarán consagran la obligación de las entidades territoriales y nacionales de capacitar a los servidores públicos según los principios rectores de la NGP del Estado, es decir, la eficacia y eficiencia de la gestión de los funcionarios públicos; de conformidad con las funciones, servicios, jurisdicciones y necesidades de cada entidad, se estructura un programa de capacitación o un plan de acción que regirá para los funcionarios públicos. En consecuencia, a continuación se listan las normas generales sobre el tema.

- Decreto 1567 de 1998⁴⁷
- Ley 909 de 2004⁴⁸
- Decreto 4665 de 2007⁴⁹
- Decreto 2539 de 2005⁵⁰.

Con base en esto, se observa la obligación del Estado en materia de capacitación de sus funcionarios, capacitaciones que según lo expuesto anteriormente deberían enmarcarse en la promoción y apropiación de DD. HH. como eje fundamental. En tal sentido se buscará constatar su aplicación en determinadas entidades que juegan un papel preponderante en los casos escogidos para análisis.

4.2. Entidades

4.2.1. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

El informe de gestión de 2015 señala que, dentro de los talleres y capacitaciones, para la actualización profesional y técnica de los servidores públicos que hacen parte de la institución, se realizó un taller virtual sobre DD. HH. Según la entidad, en términos generales se capacitó al 87,13 % de los funcionarios a través de los distintos programas⁵¹.

Con base en la Resolución 3000 del 8 de abril de 2016, Plan Institucional de Capacitación, que busca capacitar y mejorar las competencias de los servidores públicos que hacen parte de esta, se establece la implementación de un curso virtual en derechos humanos⁵².

1.1.2. Ministerio de Defensa Nacional

En el año 2015, el informe de gestión del plan de acción del año 2015⁵³ señala que se realizaron dos talleres de capacitación interinstitucional en DIH y derecho operacional para fiscales y asesores jurídicos operacionales en Medellín y Cali y se dio cumplimiento a la Directiva 13 de 2015, de capacitación coyuntural y extracurricular en DD. HH. y DIH. Participaron en la formación 673 integrantes de la fuerza pública.

En el mismo sentido, en su Plan de Acción 2016 estableció el objetivo de actualizar a los integrantes de la fuerza pública en temas de exigencia a nivel nacional e internacional en

47 Que crea el Sistema Nacional de Capacitación para los Empleados Públicos.

48 Que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

49 Que adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos.

50 Que establece las competencias laborales generales para los empleados públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades nacionales y territoriales.

51 http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia/Informes/tab/INFORME-GESTION-ICBF2015_CONSOLIDADOFINAL29012016-1.pdf (consultado el 15 de agosto de 2016).

52 http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_icbf_3000_2016.htm (consultado el 15 de agosto de 2016).

53 https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/desa_organizacional/info_gestion_planaccion2015.pdf (consultado del 15 de agosto de 2016).

el ámbito de los DD. HH. y DIH⁵⁴, entre ellos el Decreto 1567 de 1998⁵⁵ y el Decreto 4665 de 2007⁵⁶.

1.1.3. Incoder

El Incoder, al establecer las directrices que rigen las actividades de capacitación de la entidad (Incoder, 2012), incluye en sus principios rectores la integralidad referida a desarrollar un aprendizaje organizacional como respuesta de la participación de los empleados en integración con los ciudadanos. Lo anterior, con el fin de mejorar los niveles de gobernabilidad; aun así, no considera la formación en DD. HH. como un elemento trascendental de la formación que deben recibir los empleados y que implique la dedicación de un espacio, recursos y personal para la materia.

Es más: en este panorama, en la evaluación realizada por Transparencia por Colombia (2013) se evidenció que la entidad no realizaba capacitaciones a sus funcionarios públicos en temas de ética, anticorrupción y transparencia, que para el caso son los que más se acercan a una posible capacitación en DD. HH.

5. FALLAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

5.1. Falsos positivos

Si bien las disposiciones normativas antes mencionadas son amplias y reconocen el valor y la importancia de los DD. HH. desde la perspectiva de la promoción o divulgación, estas no contemplan su apropiación. Aun cuando las normas consagraban obligaciones de respeto y garantía, en Colombia se presentaron desafortunadamente graves violaciones de DD. HH. como lo fueron los falsos positivos.

Este suceso se origina en el 2005 dentro del desarrollo y ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Dicha política no reconoció la apropiación de los DD. HH. como un prerequisite en las actuaciones de las autoridades nacionales, pero sí de manera constante promocionó su protección, defensa, respeto y su ejercicio pleno y libre.

La autoridad de las Fuerzas Militares reposa en la alta legitimidad de que gozan entre la población. Para mantener y afianzar esa legitimidad, continuarán prestando especial atención al respeto, promoción y defensa de los derechos humanos (Ministerio de Defensa, 2003).

54 https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/desa_organizacional/plan_accionMDNUGG2016.pdf (consultado el 15 de agosto de 2016).

55 Decreto 1567 de 1998, por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación para los Empleados Públicos.

56 Por el cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos.

Sobre la catástrofe que representó la ejecución sesgada de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la misma Corte Constitucional en su jurisprudencia, sentencia T-535 de 2015, definió los falsos positivos en los siguientes términos:

Esta modalidad de crimen ha sido comúnmente denominada en Colombia con la expresión “falsos positivos”, que alude a la ejecución extrajudicial de civiles para ser presentados como insurgentes pertenecientes a grupos armados al margen de la ley y que en el caso colombiano se han caracterizado por dos aspectos recurrentes. De una parte, que las víctimas son personas jóvenes pertenecientes a sectores sociales vulnerables y, de otra, la constante alteración de la escena del crimen con el propósito de dar visos de legalidad a las ejecuciones; [...]. Es decir, que los llamados “falsos positivos” son una especie de las ejecuciones extrajudiciales.

Pese a la reiteración de la promoción de los DD. HH., el Estado sigue fallando en los procesos de apropiación de los funcionarios públicos sobre esta materia. La Directriz 29 de 2005 del Ministerio de Defensa, en ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, derivó en unas prácticas nefastas a causa de una omisión de la apropiación de los DD. HH. Es decir, no obstante las disposiciones nacionales propendían a la promoción de estos bienes jurídicos, en la práctica en ningún momento los agentes públicos se apropiaron de su contenido y alcance en favor de la población.

Lo anterior evidenció el divorcio de la continua promoción de los DD. HH. en las diferentes normas del ordenamiento jurídico y la inexistente apropiación de estos en la realidad. Un fracaso de una administración preocupada por legislar de manera sostenida en un tema al que poca aplicación daba.

5.2. **Crisis en las comunidades afrodescendientes por falta de garantía en sus derechos por parte del Incoder**

Es indiscutible que existe una crisis debido a la discriminación, el aislamiento, la falta de oportunidades que permitan el cumplimiento del principio de dignidad humana de la población afrodescendiente. En parte de los territorios que ocupan estas comunidades hay una baja presencia institucional, que no permite la garantía de los DD. HH., lo cual lleva a que entidades con competencia en dichos territorios posean mayor libertad y exista un menor control de sus actuaciones.

Para el caso concreto, uno de los derechos de las comunidades afrodescendientes reconocido como derecho humano de estas es la titulación colectiva, el cual a nivel colombiano era declarado por el Incoder en el marco de las funciones establecidas en el artículo 4.º del Decreto 1300 de 2003⁵⁷.

El Incoder ha sido una entidad objeto de graves denuncias por los órganos de control

⁵⁷ Actualmente, el Incoder se encuentra en estado de liquidación, y el decreto que determinó sus funciones fue derogado.

y civiles al considerar que funcionarios públicos de dicha entidad estaban realizando actos de corrupción que vulneraban los derechos de adquisición de predios por parte de afrodescendientes y otras poblaciones minoritarias para favorecer a personas que contaban con múltiples propiedades, yendo por fuera del marco legal.

En el caso del Consejo Comunitario de Comunidades Negras del Caserío de Orika en Islas del Rosario⁵⁸, el Incoder se demoró más del tiempo previsto en responder la solicitud de titulación colectiva de la comunidad, lo cual privilegió en gran medida a los hoteles que se ubican en esas islas. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-680 de 2012 decidió tutelar los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo y propiedad colectiva de la comunidad; además, previno al Incoder para que sus decisiones administrativas se tomen con base en los resultados de las consultas previas realizadas a las comunidades con el acompañamiento del Ministerio del Interior y en privilegio de los DD. HH. de esta comunidad.

De lo anterior se concluye que, a pesar de la existencia de un gran número de normas de diferente carácter y rango, subsiste una brecha entre la realidad y el deber ser consignado en las disposiciones jurídicas. Esto repercute indudablemente en la acción de los entes públicos, que, al inobservar los lineamientos establecidos por el Estado social de derecho, afectan de manera grave los DD. HH. de este tipo de poblaciones.

5.3. Crisis en La Guajira

El Estado ha fallado en la gestión pública de los DD. HH.; ese es el caso de La Guajira, donde desde hace años se vive una crisis social de proporciones enormes. Es un hecho notorio que los niños en las comunidades indígenas de La Guajira se enfrentan a una situación de desabastecimiento de bienes mínimos que garantizan la supervivencia humana.

Frente al acercamiento insuficiente del ICBF, la Defensoría constató que no había una estrategia coordinada desde las instituciones competentes y no existía una búsqueda activa de los casos por tratar:

Las políticas públicas de nutrición ejecutadas por la Gobernación, alcaldías municipales y el ICBF no garantizan la cobertura plena para la totalidad de niños y niñas en riesgo de desnutrición y la sostenibilidad de los mismos; esta situación se recrudece por las dificultades de desplazamiento de las comunidades, para acceder a dichos servicios debido a las distancias y los costos de transporte (Defensoría, *Crisis humanitaria en La Guajira*, 2014, p. 15).

Según cifras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (citado por

Defensoría, 2014), el estudio hecho a 147 comunidades del municipio de Riohacha arrojó que fueron encontrados más de 2.223 menores de edad de entre 0 y 5 años: 2.065

⁵⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-680 del 27 de agosto de 2012. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

no tenían atención del Estado, solo 158 se encontraban en programas de primera infancia por parte de la entidad. Fueron encontrados además 525 menores con desnutrición y 253 madres gestantes y lactantes que requerían atención inmediata en salud y alimento.

Lo anterior, pese a la existencia en la legislación nacional de la Ley 1098 de 2006 (el Código de la Infancia y la Adolescencia, que en el artículo 13 consagra el goce en igualdad de condiciones para los niños y niñas pertenecientes a grupos indígenas), de los derechos consagrados en la Constitución y tratados internacionales, además de establecer en el artículo 11 de la Ley 1098 la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes.

Dada la inclemente situación de los niños y niñas de comunidades indígenas en La Guajira, el Tribunal Superior⁵⁹ ordenó al Gobierno nacional, dentro del término de 48 horas, trazar o dar continuidad a un plan de acción urgente que garantice el bienestar integral de los niños wayuu para evitar que continúe la mortandad.

El breve repaso a esta problemática deja en evidencia la inaplicación de la GPDH por parte de las entidades de orden tanto nacional como regional, dado que no se ha avanzado en el cumplimiento y garantía de los DD. HH. El aparente afán de la legislación de replicar disposiciones en materia de DD. HH. no redundará en la efectiva apropiación de estos y en beneficio de la comunidad.

6. Conclusiones

- En el marco de la NGP, conceptos como la racionalidad cultural del neotaylorismo propenden a mejorar la eficiencia y eficacia de las entidades públicas a través de valores compartidos organizacionales.
- El Estado debe no solamente reiterar las obligaciones en materia de DD. HH. dictadas por los estándares internacionales en su ordenamiento, sino también garantizar la promoción y apropiación de estos bienes jurídicos en las conductas uniformes y ajustadas a derecho de sus funcionarios.
- En materia de capacitación en DD. HH., el Estado ha cumplido; no obstante, esta ha sido insuficiente para lograr los objetivos concernientes a la materialización exitosa de la gestión pública de los DD. HH.
- A lo largo del texto se puede ver el claro divorcio entre las obligaciones del Estado en relación con la apropiación y promoción de los DD. HH. Solamente se realiza una promoción institucional y generalizada de políticas de estos derechos sin tener en cuenta que los agentes públicos deben apropiarse de dichos conceptos. Prueba de ello son los casos analizados en el acápite quinto.

⁵⁹ Sala Civil, Tribunal Superior de Riohacha, fallo de tutela del 31 de mayo de 2016, radicado 44001-22-14-002-2016-403-00, accionante: Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán.

Bibliografía

- Angulo Valencia Luis Ernesto (2015). *Ambigüedades en dos décadas de paradigma multiculturalista. Algunos elementos de la historia inmediata de los afrocolombianos*. Universidad Icesi de Colombia.
- Asociación Paz con Dignidad (2011) ¿Por qué es la soberanía alimentaria una alternativa? Corte IDH. Caso Godínez Cruz vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, Párrafo 178.
- Comisión Interamericana de Derecho Humano (2015). Resolución 60 de 2015. Medidas Cautelares N° 51/15. Asunto niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribí, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, asentados en el Departamento de la Guajira, respecto de Colombia. 11 de diciembre de 2015.
- Consejería de Derechos Humanos (2016) ¿Quiénes Somos? Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). *Conpes 113*. Colombia.
- Constitución Política Colombiana (1991).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-535 de 2015.
- SIDH. Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos.
- Defensoría del Pueblo (2014). *Resolución Defensoría 065. Crisis humanitaria en el departamento de La Guajira*. Defensoría del Pueblo. (2014). Informe Crisis Humanitaria Departamento en la Guajira.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). Plan de Desarrollo 2002-2006. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). Plan de Desarrollo 2006-2010. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). Plan de Desarrollo 2010-2014. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Plan de Desarrollo 2014-2018. Colombia.
- Foro Mundial de Soberanía Alimentaria. (2007). Declaración de Nyé-lény. Malí.
- Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (2007). *Módulo Gestión Pública*. Perú.
- García Sánchez, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, 47, 37–64.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2012). *Plan Institucional de Desarrollo Administrativo, vigencia 2012*. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/Plan_Desarrollo_Administrativo/PDA_2012.xls
- Machado Cartagena, A. (2003). Ensayos sobre seguridad alimentaria. Universidad Nacional de Colombia 1. Ed. Bogotá: Colombia.
- Ministerio de Defensa de Colombia (2005). *Directriz 029*.
- Presidencia de la República (2001). *Decreto 4100 de 2011*.
- Procuraduría General de la Nación (2016). *La Guajira: Pueblo Wayúu, con hambre de*

dignidad, sed de justicia y otras necesidades insatisfechas.

Ronda Pupo, G. (s. f.). *Los valores compartidos, una herramienta para legitimar la implementación de la dirección estratégica en nuestras empresas*. Recuperado el 10 de agosto de 2016, a partir de http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/infodir/valores_compartidos,_una_herramienta_estrategica.pdf

SIDH. Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos.

Santana Rabell, L. & Negrón Portillo, M. (1996). *Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas* 6: 1-10.

Transparencia por Colombia (2013). Índice de Transparencia del *Incoder*. Recuperado 10 de agosto de 2016, a partir de http://indicedetransparencia.org.co/portals/0/Documentos/Fichas_NAL_2013-2014/InstitutoColombianodeDesarrolloRural-INCODERFICHA.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2015). Informe de gestión. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia/Informes/tab/INFORME-GESTION-ICBF2015_CONSOLIDADOFINAL29012016-1.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016). *Resolución 3000 de 2016*.

Ministerio de Defensa (2015). Informe de gestión. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/desa_organizacional/info_gestion_planaccion2015.pdf

Ministerio de Defensa (2016). Plan de Acción 2016. Unidad Gestión General. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/desa_organizacional/plan_accionMDNUGG2016.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP).

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Constitución Política de Colombia.

Decreto 1567 de 1998.

La Ley 909 de 2004.

Decreto 4665 de 2007.

Decreto 2539 de 2005.

3.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA⁶⁰: NUEVOS TÓPICOS ESPECIALES⁶¹ EN GERENCIA PÚBLICA

Autor: Obert Alejandro Ortiz Rodríguez⁶²

Institución: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Facultad de Posgrado.

Resumen:

A partir de la realización del curso Gerencia Pública en la maestría en Administración Pública de la ESAP, se revisó en diferentes fuentes la definición conceptual sobre administración pública con el fin de adoptar una posición en los tiempos actuales, en los que la ciudadanía es más activa en los asuntos públicos. El ejercicio consistió en la revisión bibliográfica y posterior análisis o comparación para determinar si los mismos argumentos sostenidos por diferentes autores a lo largo del proceso histórico de consolidación no solo del Estado, sino de la Administración Pública, han surtido modificación o no. Como conclusión, así como los conceptos de Estado, soberanía, poder, administración pública tradicional o clásica, nueva administración pública, gerencia pública y gestión pública han surtido fuertes debates que han impulsado su transformación a las nuevas realidades, la Administración Pública también ha sido impactada por esa oleada de nuevas tendencias reformistas en su definición conceptual.

Palabras clave: *Administración pública, gestión pública, gobierno, gobernanza, mercado, sociedad civil, gerencia pública.*

60 Ensayo requerido en el curso de Gerencia Pública, en la Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, profesor Carlos Emilio González García, Facultad de Posgrados.

61 El objeto de revisar la conceptualización de administración pública lo constituye el hecho de afianzar competencias en la temática: tópicos en la gestión y gerencia pública, de conformidad con el curso académico visto en la Maestría.

62 Abogado, Especialista en Gestión Pública, Docente Catedrático (Asistente) en pregrado y posgrado en la ESAP y también de otras universidades. Investigador, capacitador y con estudios culminados en la Maestría en Administración Pública de la ESAP, 2016-I. Columnista diarios La Nación y Panorama Araucano.

Introducción

Estamos en un mundo complejo, donde todo ha evolucionado por el auge de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la denominada “sociedad del conocimiento”⁶³. Es decir, todo ha cambiado a velocidades inimaginables por la globalización, también denominada mundialización o internacionalización. Estos cambios han impactado no solo el mismo comportamiento del ser humano consigo mismo, sino con la naturaleza y fuera de ella. Constructos del hombre en torno a sociedad, democracia, gobierno, autoridad, poder, política, dominación, obediencia, fuerza y consenso, políticas públicas, entre otros, están en decadencia o reformulación. En ello han contribuido autores con textos o teorías que versan sobre complejidad, caos determinista, dinámica no lineal, fractales, redes complejas, algoritmos evolucionarios, ciencia cognitiva, neurociencia general, neurociencia cognitiva o neurociencia social y acción colectiva (Reynoso, 2007).

De esta coyuntura o encrucijada en la que está la humanidad y que trasciende hasta en la epistemología, como lo indica Jaramillo (2003), no se escapan ni siquiera las formas de organización social⁶⁴ que ha construido o edificado históricamente la sociedad en torno a lo que ha conceptualizado sobre el Estado principalmente y la Administración Pública como aparato institucional de dominación, que lo soporta. Así lo deja ver claramente Caminal (2005) al manifestar que cada vez surgen más fenómenos que cuestionan la forma del Estado-nación por los nuevos procesos que se están dando en el mundo actual y que contribuyen en el desarrollo de organizaciones, por un lado, de ámbito supraestatal y, por otro, a nivel subestatal⁶⁵. Con otro enfoque están Negri (2004)⁶⁶ –que pregunta directamente para qué sirve aún el Estado, y luego profundiza este interrogante con otro: ¿qué máquinas de subjetividades libres e iguales de fuerzas sociales cooperativas se podrían transformar y construir hoy?– y Santos (2010, pp. 67-111)⁶⁷, que pregunta sobre qué tipo de Estado está de vuelta.

63 El término ‘sociedad del conocimiento’ ocupa un lugar estelar en la discusión actual en las ciencias sociales, así como en la política europea. Se trata de un concepto que aparentemente resume las transformaciones sociales que se están produciendo en la sociedad moderna y sirve para el análisis de estas transformaciones. Al mismo tiempo, ofrece una visión del futuro para guiar normativamente las acciones políticas. Sin embargo, ha tenido una adaptación desigual en las diferentes áreas lingüísticas, concurriendo también con otros términos como ‘sociedad de la información’ y ‘sociedad red’. Este artículo tiene como objetivo exponer brevemente la discusión alemana de la sociedad del conocimiento. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. (serie documental de Geocrítica). Universidad de Barcelona. Vol. XI, n.º 683, 25 de octubre de 2006.

64 En este texto, el Estado como organización social supone: organización política obligatoria, un ordenamiento jurídico, un aparato de gobierno, una población y un territorio.

65 *Ibidem*, p. 499. Aquí explica la doble tendencia del poder de las democracias modernas.

66 Prólogo al libro de Víctor Manuel Moncayo. *El leviatán derrotado: Reflexiones sobre la teoría del Estado y el caso colombiano*.

67 “La refundación del Estado y los falsos positivos” en: *La refundación del Estado en América latina, perspectivas desde una epistemología del sur*, Lima: IIDS y PDTG.

Con estas premisas e interrogantes no solo de Negri y Santos, sino también de otros autores, se contextualiza una crisis en la noción del Estado en esta época distinta. Como consecuencia de ello, una nueva concepción o referente se está gestando en él. Iguales interrogantes se dan en el campo de la administración pública.

Transformación de la administración pública

Al abordar la definición conceptual sobre administración pública, es necesario, ante todo, fundamentar la incidencia que han tenido las distintas visiones de los enfoques sobre el Estado, pues así como estos han variado dependiendo las circunstancias históricas, también se han modificado los sustentos de quienes han abordado esta ciencia. Sea lo primero referenciar la concepción de Weber (1997, pp. 1047-1076)⁶⁸, en la que concebía el Estado como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”. Así mismo, que “desde el punto de vista de la Sociología, el Estado moderno era como una empresa con el mismo título de una fábrica”. Con estos pensamientos enfatizaba que la dominación por parte del Estado está inserta en todos los sectores o grados de formación de las personas.

Entre tanto, Kelsen (1960, pp. 215-246)⁶⁹, al cuestionarse si el Estado es una entidad real (sociológica) o una entidad jurídica, concluía en su análisis “que no hay un concepto sociológico del Estado diferente al concepto jurídico...”. Por lo tanto, que incluso el “sentido sociológico de Estado supone previamente un concepto jurídico del mismo. Un órgano del Estado no es otra cosa que un individuo a cargo de una función específica dentro del ordenamiento jurídico. Los llamados elementos clásicos del Estado (poder, territorio, población) no son otra cosa que la eficacia del orden jurídico y sus ámbitos de validez jurisdiccional”.

Nótese que en estos dos enfoques la noción de Estado necesariamente tiene como protagonistas, por un lado, a la comunidad humana en general y, por otro, a los individuos que tengan algún cargo o función. Mientras para Weber lo destacable era el monopolio de la coacción física en esa comunidad, Kelsen admitía no esa coacción, sino el mando de esos individuos (representan órganos del Estado) sobre otros desde la eficacia del orden jurídico, entendiendo que siempre existe una relación entre quienes mandan y gobiernan y quienes obedecen y son gobernados. Es decir, la concepción sobre dominación pareciera que es distinta.

68 “El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima)”.

69 Kelsen expresa que se debe hacer alusión al Estado como personificación del orden jurídico nacional, como orden y como comunidad constituida por ese orden, como unidad sociológica (unidad social constituida por acción recíproca o por una voluntad común o por intereses comunes, como organismo, como dominación), y el concepto jurídico y sociológico del Estado, además de sus órganos, sujeto de deberes y derechos, elementos y su relación entre el derecho privado y público.

Con otra mirada, Carnoy (1993, pp. 63-113)⁷⁰, al avocar los enfoques propuestos por Marx, Engels, Lenin y Gramsci sobre el Estado, encuentra en sus análisis que el Estado es el aparato represivo de la burguesía. Un órgano del régimen de clase para que las clases con intereses económicos en pugna no se devoren entre sí; se hizo necesario un poder, este poder que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado. Este es el producto y la manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse. Mientras el proletariado necesite todavía un Estado, no lo necesitará en interés de la libertad, sino para someter a sus adversarios; y tan pronto como pueda hablarse de libertad, el *Estado* como tal dejará de existir. Este es, al mismo tiempo, instrumento primario para la expansión del poder de la clase dominante y fuerza coercitiva (sociedad política) que mantiene débiles y desorganizados a los grupos subordinados.

A diferencia de Weber y Kelsen, Carnoy decanta en su abordaje conceptual sobre la concepción del Estado; que fue creado por voluntad de la sociedad al facultar con un poder extremo y convertirlo en un aparato represivo para solucionar los conflictos que se originan en el seno de la misma sociedad. Con estos planteamientos aparece un nuevo elemento como es el poder. Con este puede hacerse efectivo el monopolio de la coacción física legítima explicada por Weber y también la eficacia del orden jurídico manifestado por Kelsen.

Desde otra arista, Karl Schmitt (1991, pp. 49-122) concibió el Estado como el estatus político de un pueblo organizado en el interior de unas fronteras territoriales. Por el sentido del término y por la índole del fenómeno histórico, el Estado representa un determinado modo de estar de un pueblo. Es el modo que contiene en el caso decisivo la pauta concluyente; por esta razón, frente a los diversos estatus individuales y colectivos, teóricamente posibles, él es el estatus por antonomasia. Por lo menos con este criterio ya no están presentes la coacción defendida por Weber, la eficacia de Kelsen ni el poder que advertía Carnoy. La característica es que representaba la forma de estar un pueblo. Esto implica de todas formas que el pueblo es el que determina la organización social deseada en un momento histórico.

Las palabras de Torres (2004, pp. 211-242) sobre el concepto de Estado dejan entrever que su construcción está en la noción de violencia o, si se quiere, en forma más general, lo decisivo está en una teoría sobre la violencia. En otros términos, en el momento de generarse un cortocircuito entra a funcionar el Estado para garantizar el proceso de selectividad sistémico o para operar con la evitación sistémica (violencia). Sin embargo, aquí se manifiesta por

70 Al referirse a Marx, expresa que, en realidad, el Estado es un medio esencial de la dominación de clase en la sociedad capitalista. No está por encima de la lucha de clases, sino profundamente comprometido en ellas. El Estado, surgiendo de las relaciones de producción, no representa el bien común, sino que es la expresión política de la estructura de clases inherente a la producción. En los mismos términos, manifiesta que, según Hegel (también coinciden Hobbes, Locke, Rousseau y Smith), el Estado es eterno, no histórico: trasciende la sociedad como una colectividad idealizada. Por ello, es más que unas simples instituciones políticas.

legítima el uso de la violencia cuando se considere que se generan hechos que alteren la normal comunicación del Estado que le hable en dicho momento. Bajo esta concepción, estarían aquí presentes el poder, la coacción y la forma de estar de un pueblo.

En el caso de Marsh y Stoker (1997, pp. 273-291), al referirse al Estado plantean que ninguna corriente teórica contemporánea lo considera un mero agente de una o varias fuerzas sociales, puesto que todos reconocen su autonomía. Al mismo tiempo, la mayoría de los autores no da su unidad por sentada ni la consideran inevitable, sino más bien una construcción política. Así, el análisis tiene que reconocer que las divisiones que hay entre el Estado y su forma de relacionarse con la sociedad civil tienen repercusiones en esa misma sociedad civil y reflejan también sus divisiones. Además, dicho análisis tiene que determinar en qué medida y cómo se construye la unidad del Estado.

En este otro apartado, cuando se trata de la trayectoria de los procesos históricos del concepto de administración pública, es bueno recalcar lo plasmado por Dwight Waldo, afirma que la administración pública tiene que mirarse desde tres acepciones básicas: 1. La actividad o proceso mismo; 2. La disciplina de estudio, y 3. La enseñanza e investigación de la actividad pública. Esta advertencia tiene como propósito no confundir la actividad, la disciplina y su enseñanza como una misma cosa. Según estos planteamientos, mientras que la actividad (objeto) es tan antigua como el gobierno mismo (Wilson), por su parte, la disciplina (estudio del objeto) surge en el siglo XVIII con el movimiento de los cameralistas y en particular con la ciencia de la policía; su enseñanza e investigación (Ciencia Administrativa) se inicia de manera sistemática en el siglo XIX y se desarrolla en forma extensa en el siglo XX (Sánchez, 2001, p. 15).

Pretender en el presente ensayo entregar definiciones de la administración pública implicaría acudir no solo a los aportes históricos para su conceptualización, sino a las definiciones relacionadas con su actividad (objeto de estudio: actividad organizada del Estado), como disciplina (estudio del objeto: enseñanza de la ciencia administrativa), como objeto y estudio a la vez y también a todos aquellos elementos que integran una definición amplia.

Una de las definiciones clásicas en la Administración Pública establece que esta es la actividad organizada del Estado. Es importante manifestar al respecto que no existe una sola definición que permita reducir su vasto quehacer en un solo concepto. Sin embargo, existen definiciones clásicas que nos permiten tener una idea aproximada de la disciplina⁷¹. A estas alturas, cuando ya se han superado tanto la crisis de identidad (que la consideraba como arte, disciplina, ciencia o profesión) como los llamados “nudos históricos” (en lo epistemológico, científico, interdisciplinario, jurídico, político y administrativo) correspondientes a las diversas etapas de su desarrollo, es posible delimitar su ámbito de acción, naturaleza y características particulares. Es decir, los teóricos de la administración pública han llegado a un particular consenso en calificarla como ciencia que sigue en proceso de fortalecimiento.

71 *Ibidem.*, p. 297.

La anterior posición se comprende cuando se entiende que el estudio del Estado está en auge, bien por su vaciamiento, desuso o por su notable regreso y al aceptar que la identidad de la administración pública es propia de una ciencia administrativa. Que cuenta con el apoyo contundente de la ciencia política. Que no se pueden desconocer las brechas entre la teoría con la práctica, la norma y la realidad. Que existe una marcada tradición de la administración pública y su fuente de comparación (administración pública comparada). Y, finalmente, que sigue en aumento, cada vez más floreciente, la generación de investigaciones científicas en torno a la administración pública dado su protagonismo como disciplina, esto es, como ciencia administrativa.

Se pueden argumentar y defender los planteamientos antes indicados⁷² cuando el profesor Freire⁷³ en su conferencia “El Sistema Político Brasileño: Fundamentos Históricos, Estructuras y Perspectivas”⁷⁴, muestra desde un punto de vista panorámico e histórico la forma como el concepto de Estado se considera en la moderna política brasileña y está presente en el pacto constitucional-Constitución ciudadana desde la “Era Vargas 1930-1950” y el intervalo democrático 1945-1964, el régimen militar y la transición pactada.

En los planteamientos de la conferencia, la discusión se centró en que Brasil aún está en el proceso de consolidación como Estado y en la misma Administración Pública. Que se ha dificultado la tarea, en el hecho de que los partidos perdieron su identidad ideológica. En consecuencia, que el debate actual gira en torno a cómo hacer para que los partidos tengan mayor capacidad ideológica, cómo hacer para mantener equilibrado ese presidencialismo de coaliciones sin perder el equilibrio y qué mecanismos se deben crear para establecer una gobernanza más moderada. Se explicó todo sobre cuál era la raíz de los problemas de corrupción, no solo de los actuales partidos, sino de los anteriores.

72 Seminario Latinoamericano de Administración Pública: Tópicos Especiales en Gestión Pública, realizado en la Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro., Brasil. Noviembre de 2015.

73 Américo Freire: historiador. Posdoctorado del Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE). Doctorado en Historia Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Actúa como investigador del CNPQ y es profesor del programa de posgrado en Historia Política y Bienes Culturales del CDPOC/FGV (Fundación Getulio Vargas) y de la Escuela Superior de Ciencias Sociales de la misma institución. Coordina el grupo de investigaciones “CNPQ Culturas Políticas y Procesos de Democratización”. Es autor y organizador de diversos libros, entre los cuales se encuentran *Señales troncadas: Río de Janeiro y la república brasileira* (Editorial 7 Letras, 2012); *La política carioca en cuatro tiempos*, en coautoría con Marly Motta y Carlos Eduardo Sarmiento (Editorial FGV, 2004), y *Guerra de posiciones en la metrópolis* (Editorial FGV, 2001).

74 En la conferencia se hizo una presentación sobre el abordaje panorámico e histórico de Brasil, la construcción de una moderna política republicana brasileña, énfasis en el estudio del pacto constitucional-Constitución Ciudadana de 1988, la política en números, debates sobre la reforma política, temas para la reflexión sobre cultura o culturas políticas brasileñas, elementos de continuidad y discontinuidad; la era Getulio Vargas bajo el autoritarismo, la modernización social, nacionalismo, derechos sociales, pacto laboral 1930-1950, el intervalo democrático (1945-1964), partidos nacionales, ampliación del electorado, liderazgos carismáticos, desarrollismo, radicalización política y golpe civil militar de 1964. Por otro lado, se dio cuenta en la conferencia sobre el régimen militar: estructura y funcionamiento, régimen dictatorial-estado de excepción, actos excepción, actos institucionales, restricción de los derechos civiles y políticos, el bipartidismo, subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo, institucionalización autoritaria-elecciones e instituciones en funcionamiento; la transición pactada para la democracia, dimensión y apertura política como proyecto gradualista, la amnistía parcial y pluripartidismo limitado que se tuvo y la crisis político-económica y la transición pactada, así como la retirada de los militares y el retorno de los civiles en 1985.

Así mismo, que la relación entre el Gobierno y los partidos acabó corrompiéndose y por ello Brasil está en esta encrucijada y al borde de la destitución de un presidente. Además, que se tienen presentes las siguientes preguntas: cómo garantizar la financiación de los partidos y cómo garantizar el manejo transparente del financiamiento de campañas con recursos públicos, mixtos, privados y con partidos frágiles, pues dentro de ese juego lo que ocurre es que culminan apareciendo más actos de corrupción. Igualmente, cómo permitir que haya fiscalización de fondos para apoyar la financiación de los partidos en los procesos de elecciones. Esta y otras dificultades están presentes en el sistema electoral, poderes ejecutivo y judicial y en el sistema de partidos, que evidencian la fragilidad del Estado por parte de la ciudadanía en general y que son visibles o se trasladan a la Administración Pública como aparato institucional que soporta al Estado.

En la disertación del profesor Bevilacqua⁷⁵ –la cual estuvo centrada en la necesidad de un control en la Administración Pública, medición y evaluación de desempeño bajo la implementación y aplicación de una colección de atributos y de desafíos de gestión en el sector público para lograr gobernanza en un gobierno para el público–, puntualizó: se requieren enfoques fundamentados en resultados que permitan la construcción de visión de futuro. Ello implica un liderazgo, estrategia y control que tengan como faro la transparencia para crear valor público. Es decir, se hace necesario que el Gobierno supere el patrimonialismo, clientelismo, corrupción y fraude, cortoplacismo, discontinuidad, desprecio por el valor público, criterios exclusivamente políticos para ocupar posiciones, tráfico de influencias, conflicto de intereses, trágicas omisiones gubernamentales y escenificación de buenas prácticas, para que más bien se convierta en un gobierno para el público que privilegie la publicidad, probidad, impersonalidad, legalidad, eficiencia, *accountability* (rendición de cuentas y responsabilidades) y la transparencia. Que haga real la exposición permanente al escrutinio público, receptivo a nuevas ideas y demandas atendidas con equidad, razonabilidad, proporcionalidad y verdadera y real democracia. Ese sería el resultado de una buena Administración Pública.

Por otro lado, la profesora Pinhanez⁷⁶, al realizar un análisis sobre el Gobierno y la Administración Pública en Brasil, presentó el devenir histórico sobre el origen del Estado (corriente teológica, familiar o patriarcal, fuerza o violencia, contractualista, económica y la teoría del origen natural) y las formas de organización política (Estado antiguo, griego, romano, medieval, moderno, absolutista, liberal). Su finalidad es que comprendiéramos

75 Roberto Bevilacqua Otero: concluyó en la EBAPE/FGV la Maestría en Administración en la EBAPE/FGV y se graduó en Administración Pública y de Empresas en la misma institución. Es consultor de proyectos de la Fundación Getulio Vargas FGV y profesor colaborador de la Escuela Nacional de Administración, principalmente en las áreas del sector público, desempeño y resultados, así como en planeamiento, control y modelaje organizacional.

76 Pinhanez, M. PhD em Desenvolvimento Internacional e Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), Cambridge, Massachusetts. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning. Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas-SP. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisadora em reforma administrativa de governos subnacionais; Professora das disciplinas de Finanças Públicas em Países em Desenvolvimento, Desenvolvimento Econômico e Políticas Públicas; Experiência profissional na área jurídica,

lo que significa el gobierno, gobernabilidad y gobernanza en un contexto contemporáneo donde los intereses y demandas de la sociedad son otras, dado que los actuales actores sociales están organizados (Estado, tercer sector, iniciativa privada) para la disposición de bienes públicos y privados cuyo propósito es el bienestar o calidad de vida, que es diferente a lo logrado hasta ahora.

También fundamentó el hecho de que la administración pública (desde el punto de vista formal, material, operacional y global) ha evolucionado en sus funciones clásicas desde lo que implicó la seguridad y defensa interna de los Estados, protección económica, asistencia (patriarcalismo), intervención económica, función social, oferta de bienes y servicios sociales hacia las funciones contemporáneas, como la defensa interna y externa (soberanía), relaciones externas (países, bloques económicos, organismos multilaterales), capacidad de distribución, estabilización interna, corregir fallos del mercado y regulación de la infracción de los derechos e infracciones del orden económico. En otras palabras, todo el esfuerzo ha sido por lograr gobernanza, eficiencia y democracia. Ese esfuerzo ha implicado evolución de modelos de administración pública (patrimonialista, burocrática, gerencial).

Se extrajo del evento que hay factores determinantes en la actual crisis del Estado, como son la globalización, crisis fiscal, política, económica, modo de administrar, déficit de desempeño, entre otros. Estos factores han generado profundas reformas tanto del Estado como de las administraciones públicas por el impacto de la sociedad del conocimiento, el rol regulador que se ha cumplido con la nueva gerencia o gestión pública que ha involucrado la gestión de personas.

En relación con los aportes de la conferencia Emprendedorismo y Capacidad Innovadora en el Sector Público, el profesor Castanhar⁷⁷ expresó que lo primero que se debe aclarar es que el campo del emprendedorismo no solo pertenece al sector privado, sino que también es propio del sector público. Indicó que Schumpeter (Theory of Economic Development) formuló este concepto para explicar el desarrollo económico y los ciclos económicos y que es una consecuencia del surgimiento de nuevas combinaciones y usos de recursos. Este hecho puede asumir las siguientes formas: introducción de un nuevo bien (producto o servicio), de un nuevo método de producción, apertura (descubrimiento, exploración) de un nuevo mercado, descubrimiento de nuevas fuentes de materias primas o bienes semifabricados y el desarrollo de nuevas formas de organización en alguna industria o sector específico de la economía.

como advogada, e como consultora tributária. Sus áreas de interés son: Teorias organizacionais aplicadas ao setor público, New Public Management e New Public Administration, Reforma do Estado, Reforma Administrativa Tributária, Desempenho e motivação do funcionalismo público, Treinamento e capacitação no setor público, Indicadores de desempenho do setor público, Finanças Públicas e gestão pública.

77 Castanhar, J. C.: Doctor en Gestión por la Escuela de Gestión del Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y de las Empresas (ISCTE) de Lisboa, Portugal. Es magíster en Empresas (EBAEP-FGV), especialista en Tecnología de la Información para el Planeamiento de Políticas Públicas, de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón. Se graduó de ingeniero en la Universidad Federal de Paraná (UFPR). Ha realizado diversos estudios en metodología y diseño de sistemas de evaluación de políticas y programas públicos.

Para el autor referenciado por el conferencista, “el desenvolvimiento de esas nuevas actividades lo podemos llamar emprendedorismo; y a los individuos que desenvuelven esas actividades podemos llamarlos de emprendedores”. En consecuencia, el emprendedor es presentado como una fuerza de desequilibrio, produciendo el efecto llamado de la ‘destrucción creativa’ con unas dimensiones esenciales que le permiten una disposición para innovar, capacidad para asumir riesgos, al igual que identificar y explorar oportunidades, con un comportamiento proactivo, capacidad de constituir alianzas estratégicas, de fortalecerse en momentos de crisis, amplia creatividad para competir y crecer con recursos escasos y deseo de realización (controlar el propio futuro).

Los nuevos gobernantes, según lo enseñado en el seminario, deben capacitarse para adoptar el Modelo Mental (“Mind Set”) de emprendedor, puesto que se requiere investigar oportunidades de forma obsesiva (énfasis en el desarrollo de nuevos modelos de negocio); investigar las oportunidades de forma metódica y comprometida (desarrollar herramientas para la catalogación y clasificación de oportunidades); tener la capacidad de seleccionar las oportunidades de gran potencial; objetivar en la ejecución (exploración de las oportunidades), especialmente por medio de un abordaje adaptativo (explorando contingencias); motivar personas de dentro y fuera de la organización para el desarrollo de las oportunidades (énfasis en alianzas estratégicas –internas y externas–); decisión con base en una “pérdida aceptable”, al revés de un retorno esperado; constitución de alianzas estratégicas, al revés del análisis de mercado y de la competencia; capacidad de enfrentar y explorar contingencias, al revés de la exploración del conocimiento previo, y estrategias que buscan controlar un futuro imprevisible, al revés de intentar prever un futuro.

De otra parte el liderazgo requerido para lograr un emprendimiento social, colectivo e integrado, que produzca bienes y servicios para la comunidad, y que esté focalizado en la búsqueda de soluciones para los problemas sociales y necesidades de la comunidad, es aquel que por su desempeño obtenga un impacto en términos de transformación social, además debe rescatar a las personas en situación de riesgo social y a su vez promover y generar capital social; inclusión y emancipación social; lo cual será el reto de los nuevos gobernantes.

Sobra advertir que al emprendedor en el sector público –sector marcado por la rigidez de los procesos administrativos (contratación, presupuesto, carrera administrativa), poca o ninguna autonomía, escasez de recursos e interferencia política– es urgente capacitarlo y entrenarlo, puesto que, por otro lado, se deben fortalecer tanto la carrera administrativa del Estado como el desarrollo de nuevos gestores y los liderazgos de calidad comprometidos, ya que el alcance de los resultados de una gestión pública de calidad constituye el sello o marca personal del emprendedor durante y después de su gestión.

Desde la visión económica, el profesor Kasznar⁷⁸ presentó en el seminario un conjunto de datos y de información fiscal, tributaria y económica no solo de Brasil, sino de América Latina, para poner en contexto la estructura de los Estados y si estos tienen la capacidad de crecer o, por el contrario, debemos limitar su crecimiento o afectar la Administración Pública. O en su defecto, garantizar su acompañamiento de manera controlada para que no gasten en ineficiencias, sean eficientes y puedan recaudar y redistribuir bien. Es decir, incluir sin excluir dados los ciclos económicos a los que se está sujeto y en los que la Administración Pública juega un rol protagónico, porque allí confluyen tanto la política como las ideas políticas.

En cuanto a la modelación de las organizaciones públicas, la profesora Magarão⁷⁹, por una parte, sustentó los fundamentos teóricos de la organización clásica a la organización contemporánea, la evolución del pensamiento administrativo, la teoría de los sistemas abiertos, dinámica sistémica, enfoque sociotécnico, teoría de la contingencia, incertidumbre y la perspectiva relacional. De otra, amplió los pilares de la evolución del pensamiento administrativo desde las teorías de los costos de transacción, de la dependencia de los recursos, selección natural, e institucional (neoinstitucional). Destacó la necesidad de acoger los postulados de la Nueva Gestión Pública para lograr la gobernanza pública bajo la estricta aplicación de los nuevos modelos de las organizaciones públicas que analizan tanto la estructura, los procesos, la red y la creación de valor desde el modelo de red de valor, la estructura lineal jerárquica, la estructura matriz, el modelo de transición, el modelo de célula, el modelo mintzberg y las nuevas formas de organización en red basadas en la teoría de las redes.

El principal aporte de esta conferencia hace relación a que la gobernanza pública exige la coordinación de políticas en la red de la organización, la relación con la sociedad, legitimidad por la agregación de valor público, ética en las relaciones, rendición de cuentas y transparencia de los criterios en la toma de decisiones. Solo es posible lograr indicadores de innovación si en la estructura de la organización se verifica la descentralización, la reducción de los niveles jerárquicos y se evidencia la estructura de los proyectos. En cuanto a los procesos, la comunicación debe ser tanto vertical como horizontal y mejorar inversión en tecnología y nuevas prácticas de gestión de personas. Y en cuanto a las

78 Kasznar, I. Economista, técnico en Administración Pública y de Empresas; PhD por la CCU-California. Magíster en Economía por la EPGE/FGV. En 2008 recibió el Premio Ernesto Aracama Zorraquin de Propiedad Intelectual en Argentina y para América Latina. Así mismo, se hizo acreedor al Premio ABAC en Consorcios, con la tesis *Modelación de consorcios a favor de la caja de ahorros "(Poupanca)" programas en Brasil-2009* y al Premio Becip en Vivienda Popular y Construcción de Casa Propia de Baja Renta 2009. Es profesor emérito de Eceme y conferencista nacional e internacional. También es autor y coautor de libros en las áreas de economía, finanzas, administración, políticas públicas y salud, entre otras.

79 Magarão Acosta, M.: Es magíster en Administración de Empresas por la Fundación Getulio Vargas FGV y administradora de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Actúa como profesora en cursos de educación continuada de la FGV y en cursos de pregrado en diferentes facultades de Río de Janeiro. Es consultora de empresas de los sectores público y privado en el área de modernización organizacional con aplicación de conceptos de gestión por procesos de negocios. Desarrolló proyectos para los sectores financiero, industrial, público, de salud, de previsión social y de telecomunicaciones.

fronteras, si están presentes el *downscoping*, *outsourcing* y las alianzas estratégicas.

Para validar lo aprendido en el seminario, se efectuó una visita al Centro Integrado de Comando y Control de Río de Janeiro⁸⁰, institución ideada para garantizar la seguridad y la prevención de los riesgos de la ciudad con la colaboración armoniosa y en un solo lugar de las agencias que la componen, como la Policía, Ejército, Defensa Civil, Bomberos, Secretaría de Río, agencias de inteligencia, con un enfoque de actitud y aptitud emprendedora para ser aplicado en la gestión pública y que maximice todos los elementos en pro del propósito común, dado que liderar con los seres humanos es complicado. No obstante, usar el máximo de los recursos disponibles con coordinación para quebrar las barreras o paradigmas del trabajo independiente como meta propuesta. Se evidenció un nuevo esquema de administración pública con este centro para garantizar la seguridad y cumplir una de las funciones del Estado en cuanto a seguridad interna.

Los anteriores enfoques y fundamentos, tanto del Estado como de la administración pública, y lo validado en el seminario indican la relación entre el hombre y el Estado y las tensiones (fuerza, poder, autoridad, gobierno, dominación, legitimidad, legalidad y consenso) producidas entre este y los actores de poder, que en la actualidad ya no responden con las mismas lógicas de hace siglos, menos cuando en la administración pública se concreta este actuar.

Esa relación y tensiones han cambiado profundamente, incluso las concepciones anotadas, además de las manifestaciones con las que se presentan. Lo común es un cuestionamiento frente a la efectividad de los sistemas de organización de la sociedad actual tanto en sus dimensiones económicas como políticas por las demandas que no son solucionadas. La reflexión se expande también en cuanto a si aún las categorías de persona, individuo, ciudadano o sujeto con derechos o desprovistos de estos por los servicios persistirán en las nuevas visiones de la vida y del mundo que se prospecta y que permea a la Administración Pública por tener la responsabilidad o carga auestas en viabilizar esas soluciones a las demandas indicadas como aparato institucional del Estado.

Los conceptos anotados sobre el Estado y la administración pública y los cuestionamientos realizados en el curso de Gerencia y Gestión Pública de la Maestría en Administración Pública concuerdan con las disertaciones en el seminario internacional en la Fundación Getulio Vargas, dado que permiten entender el sendero de las transformaciones a las que hacen alusión los fundamentos de Jessop (1999, pp. 89-122) cuando contempla que ha llegado el momento necesario para destronar al Estado de su posición superior dentro de la sociedad y considerarlo simplemente como un ordenamiento institucional entre otros más. Incluso ayuda a advertir que tanto los marxistas ya no consideran al

80 Centro Integrado de Comando e Controle de Río. Entidad que utiliza las tecnologías disponibles de la categoría móvil, detección de disparos de arma de fuego, video monitoreamiento urbano y embarcado, plataforma de observación elevada, observatorio sistema de máquinas, imaginadores aéreos, mesa táctica, sistema de despacho de medios, equipos de georreferenciamiento, plataformas integradoras, sistema de aeronaves remotamente pilotadas, sistema de lectura óptica virtual, entre otros.

Estado como un capitalista colectivo ideal; que los neoestatistas ya no lo ven como un sujeto legal soberano; que ha sido deconstruido por los foucaultianos; que las feministas ya no lo conciben simplemente como el patriarca general; y que los analistas del discurso, así como los teóricos de la *autopoiesis* (Galassi, J. G. & Correa, B. 2001), consideran que se constituye, sea irónicamente o no, a través de prácticas discursivas contingentes o comunicativas. En otras palabras, el Estado se percibe como un sistema emergente, parcial, inestable e interdependiente de otros sistemas en un orden social complejo. Lo mismo para la Administración Pública, donde ya estamos en pleno revuelo de la Nueva Gestión Pública o de la Nueva Gobernanza. O sencillamente, como la denominan algunos autores, la era de la metagobernanza.

En los sustentos de Santos (2010) se distinguen dos vertientes de transformación del Estado; la primera como comunidad ilusoria (conjunto de reformas recientes que buscan devolver alguna centralidad al Estado en la economía y en las políticas sociales) y la segunda, la de las venas cerradas (sintetiza hoy las posibilidades –y también los límites– de la imaginación política del fin del capitalismo y del fin del colonialismo). Plantea además la refundación del Estado a partir de un constitucionalismo transformador, el reconocimiento de la plurinacionalidad, su consagración en un proyecto de país consagrado en la Constitución, una nueva institucionalidad en función de los derechos colectivos con aceptación del pluralismo jurídico, una nueva territorialidad, nueva organización del Estado y nuevas formas de planificación y reconocimiento de la interculturalidad y del mestizaje propios de cada contexto.

Por su parte, Moncayo (2004) expresa que la visión del Estado actual y del desplazamiento de sus funciones constitucionales de antes al ámbito del imperio (capitalismo) es definitiva. Solo teniéndola clara se puede evitar el grave error de albergar nostalgia por los poderes del Estado-nación o resucitar cualquier política que festeje la nación.

Por último, no es posible dejar un vacío conceptual en la necesidad de comprender la transformación del Estado y de la Administración Pública al manifestar que dentro de su funcionamiento, según los enfoques mencionados, se presentan ciertos momentos o circunstancias en los que se altera su aparente normal desarrollo, situación que en general se ha denominado estados de excepción y en la que la Administración Pública se ve resquebrajada.

Al respecto, Giorgio (2004, pp. 9-78) indica que el estado de excepción se presenta como la apertura en el ordenamiento de una laguna ficticia con el objetivo de salvaguardar la existencia de la norma y su aplicabilidad a la situación ordinaria. La laguna no es interna a la ley, sino que se refiere a su relación con la realidad, a la propia posibilidad de su aplicación. Es como si el derecho contuviera una fractura esencial que se sitúa entre el establecimiento de la norma y su aplicación, y que, en el caso extremo, solo puede componerse por medio del estado de excepción, es decir, creando una zona en que la aplicación es suspendida, pero la ley permanece como tal en vigor.

Este fundamento prácticamente no ha sido la excepción, sino la constante en el funcionamiento de los Estados. Constituye una realidad que fractura los acuerdos establecidos en una constitución de quienes han representado a la sociedad. Sin embargo, la expresión de las tensiones exige aplicación o intervención inmediata y luego se legalizan y también quedan legitimados.

Así las cosas, según Giandoménico (2010, p. 240), cuando concluye frente a la relación entre la transformación de la creación contemporánea de políticas y el nuevo énfasis en las ideas y las instituciones en los estudios de política, nos estamos alejando de la antigua perspectiva centrada en el Estado que va de arriba hacia abajo –ejemplificada por la dependencia de los instrumentos de mando y control– y también de la perspectiva de abajo hacia arriba, tan popular en las décadas de 1960 y 1970, para ir hacia una perspectiva más contractual de la creación de políticas. Quiere decir esto que, con esa perspectiva, se proporciona un marco conceptual conveniente para comprender las conexiones entre la búsqueda de la eficiencia, la importancia cada vez mayor de la credibilidad política y el redescubrimiento de la importancia de las instituciones. Este sería el principal argumento sobre la necesidad de revalorar la Administración Pública como ciencia que es.

Comentarios generales

Con el auge o dominio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el fácil acceso a la información, el progreso de la ciencia, la producción y reproducción acelerada del conocimiento (reforma del pensamiento, Morin, 2011), sumados a la consolidación de procesos propios derivados de las dinámicas de internacionalización y globalización o mundialización por incidencia del mercado o el capitalismo, se ha propiciado un replanteamiento en todos los campos de la humanidad, en el caso de la organización y estructuración del Estado y de la misma Administración Pública (Pardo, 2011). Entonces, ¿qué tanto podemos evidenciar de lo ocurrido?

La percepción de la sociedad sobre la inexistencia de fronteras, barreras o límites territoriales entre regiones o Estados ha tomado fuerza. El patriarcado del Estado demostrado con el uso de la violencia legítima, del poder y de la coacción física, en cuanto a que contribuye a solucionar los problemas de la comunidad, está fracturado, así como su concepción histórica, por el poder o la facultad que en su momento le entregó la sociedad.

Lo que está claro por ahora es que definitivamente la comprensión conjunta del Estado, el Gobierno, la Administración Pública y políticas públicas sin sujetos no es posible ni comprenderla ni mucho menos entenderla. No es posible únicamente tener como componente fundamental o protagonista solamente al Estado, el Gobierno o la Administración Pública. El reto es comprender el nuevo rol de los sujetos en la sociedad del conocimiento o en el marco del pleno desarrollo del capitalismo inmerso también en las nuevas estructuras o superestructuras del Estado (comprende sistema y régimen

político) que reclama soluciones democráticas para el logro de calidad de vida o bienestar. El predominio en esta nueva sociedad es lo económico y lo político (no lo estatal o estructuras de gobierno tradicional).

Como lo afirma Caminal (2005, p. 498), “el sujeto es un pueblo, lo hemos identificado como una nacionalidad política que reivindica ejercer ese derecho colectivo de decisión democrática (autodeterminación) para escoger su propia soberanía o su propio orden social y su forma de gobierno”. En este orden de ideas, vale reiterar los interrogantes planteados por Negri (2004, pp. 36-37): ¿seremos capaces de seguir la transformación de la intelectualidad en sujeto revolucionario, de enriquecer políticamente la producción de la subjetividad? ¿Es posible poner en funcionamiento la presencia de la utopía? ¿El problema de la movilidad subjetiva interna de la intelectualidad de la masa tiene un sentido? ¿Qué significa descubrir y determinar el poder constituyente del intelecto general? ¿Qué máquinas de subjetividades libres e iguales, de fuerzas sociales cooperativas, se pueden construir hoy? Y luego recalcó: “Hoy convendría ir mucho más allá y sospechar, de manera crítica, que allí puede estar la verdad, una utopía que puede construir una nueva máquina”.

Esta nueva máquina, que en este caso sería una nueva organización social, para una época distinta, que exige soluciones diferentes, requiere indiscutiblemente el despojo de la alienación que se ha padecido por siglos para responder a las novedosas exigencias y comportamientos de esta sociedad, también distinta a la de hace siglos. En un mundo como el de hoy, en el que no existen las fronteras que anteriormente se profundizaron y que constituyeron por años el eje fundamental de la soberanía de los Estados como unos de sus elementos constitutivos, también está impactada por las conductas de la sociedad mejor informada y más empoderada conceptualmente y sobre sus derechos fundamentales más apropiada.

La sociedad de hoy tiene una valoración más consciente de lo que significa la igualdad de un hombre frente a otro hombre o ser humano. Esta misma sociedad cuestiona con mucha más potencia el hecho o derecho que se arrogan unos hombres de mandar y otros el de obedecer, que, finalmente, como se advirtió, es la razón del Estado (dominación con legitimidad política).

También esa misma sociedad no está ajena ni alienada frente a las grandes transformaciones que están ocurriendo en el planeta Tierra en todos los campos o sectores. Por el contrario, se encuentra en una especie de reflexión en torno a la evolución en sí misma del hombre y el cosmos y las etapas que han marcado rupturas y, por lo tanto, modificado comportamientos.

En otras palabras, está revaluándose lo que significó en sus inicios la agricultura, el uso de los metales, la Revolución Industrial, luego la tecnológica o de las comunicaciones y ahora la de las energías alternativas. Es decir, por lo menos, se tiene la conciencia de estar en un proceso de transición del mundo micro (nano) al mundo macro (necesidades), que ha impactado con mayores efectos en esta era a la sociedad del conocimiento o de

la información. La preocupación es no seguir pensando y actuando en forma lineal en un mundo que no está comportándose igual, que es hiperacelerado y en el que la sensación de vivir en tiempos exponenciales y bajo lineamientos adicionales de una revolución genética que está en marcha es su patrón principal. Como quedó de las conferencias del seminario en la Fundación Getulio Vargas: “Estamos en el camino de la conquista social” y del curso de Gerencia y Gestión Pública con estudiantes de la maestría en Administración Pública de la ESAP con el Profesor González (2015), en el campo de la “ciudadanía activa”.

Si tales situaciones están ocurriendo a velocidades incalculables, obliga a indagar en qué medida los políticos, planificadores, actores y promotores de lo que hasta hoy se conoce como “desarrollo y bienestar humano” se han apropiado de esta ola transformadora; o si, por el contrario, se quedaron del tren de este mundo en movimiento y en continuo cambio. Y ni qué hablar o pensar de los que se consideran dominantes de los otros hombres y que se encuentran cobijados bajo la figura del Estado o en su calidad de gobernantes.

¿Será que estos personajes que se arrogan el derecho de conducir a otros seguirán pensando que el desarrollo económico tiene como objetivo mejorar la renta, el bienestar y capacidad económica de los pueblos únicamente desde la concepción de la renta per cápita (calificando entre países pobres y ricos)? ¿O que para que haya progreso económico basta con asegurar que haya capital humano cualificado, un progreso técnico a partir de la investigación y que este mismo progreso se mida positivamente si se garantiza que hay aumento de tasas de ahorro y producción?

Desde otra perspectiva, ¿persistirá que aún no tienen la suficiente certeza y conciencia sobre la crisis de energía en la sociedad humana y la necesidad de replantear los cimientos de una cooperación real y eficaz entre el ser humano y la naturaleza? O, por el contrario, ¿no se habrán dado cuenta de que con sus acciones adornadas con las que aparentan impulsar el desarrollo desde la concepción económica este ha llegado al principio del fin? Y finalmente, ¿será que aún están con el paradigma en cuanto a que el rol del Estado no tiene por qué cambiar en esta época de transformaciones? ¿O que no es evidente que el auge de la gobernanza y de las políticas públicas como demostración de la existencia del Estado no es tan convincente?

Si todo cambió o está transformándose, como se ha reiterado por los autores aquí citados o por los planteamientos del curso de Gerencia y Gestión Pública y en el seminario internacional, ¿por qué la forma o la concepción que se tiene sobre desarrollo aún no se altera? ¿La modificación o concepción histórica del Estado aún se aferra y persiste inmune? ¿También la Administración Pública debe cambiar o no o si esta cambia en la medida que cambia el Estado?

No es posible continuar ensayando con la sociedad concepciones que son cortas ante los nuevos retos y prioridades de la humanidad, como lo han planteado algunos investigadores cuando han hecho referencia a la necesidad de una nueva visión que tome holísticamente

la naturaleza y al ser humano desde un enfoque sistémico, alternativo, además de ser nuevamente concebida y corregida.

A manera de ejemplo, se puede referenciar la concepción de Manfred (1993) cuando invita a ser herejes para cambiar concepciones o componentes, incluso de teorías económicas, y fomentar un cambio, en especial del concepto de desarrollo con acciones, estrategias, programas y operaciones hasta hoy desconocidos. Incluso, se propone ir mucho más allá cuando reconoce que hasta la concepción del tiempo y el espacio hoy es diferente.

Si se acogiera este llamado en cuanto a que se requiere concebir el desarrollo desde el entendimiento o comprensión de otra tecnología, economía, saber, visión de la ciencia, concepción del progreso, de la vida y de la muerte, de la pobreza y la riqueza enmarcado dentro de un cambio radical y profundo con políticas de equidad, pensando exclusivamente en el ser humano y la naturaleza, el reto y trabajo en esta sociedad del conocimiento estaría enfocado a transformar la tecnología micro en sistemas macro para superar en parte los problemas del mismo ser humano, sin deteriorar el medio ambiente o la naturaleza, bajo una marcada obligación moral de orientar todos los asuntos que tienen que ver con la salud, seguridad alimentaria, remediación ambiental y producción de energía, bajo un enfoque holístico y no seguir desperdiciando las aún novedosas propiedades que exhibe la materia. En ello también influye la Administración Pública.

Esto implicaría un cambio de chip o, mejor, un cambio en todo orden, por supuesto el del Estado y de la Administración Pública como es conocido hoy. Ello ocurriría o tendría mayor apoyo por parte de una sociedad vibrante y apropiada de sus necesidades y satisfactores tanto personales como familiares y contextuales de este nuevo mundo, que tiene otras connotaciones, diferentes a las de hace décadas y siglos. O quizás por las lógicas que nunca debieron cambiar, como las leyes de la naturaleza. En consecuencia, las revoluciones que ha tenido la humanidad son objeto nuevamente de reflexión para entender en qué momento se cambió de norte y tratar de enmendar en algo lo realizado en el transcurso de la evolución del hombre.

La gran conclusión la constituye el hecho de que pareciera que el retorno a la época en la que no se contaba con la figura del Estado, o, mejor, de un Estado dominador del ser humano o prójimo, constituye el mayor anhelo. No obstante, el verdadero secreto está en la educación de los hombres para entender que otras formas de organización social son posibles de conseguir y alcanzar para que no se siga contemplando como una utopía, sino que se haga realidad.

Una nueva organización social sembrada en la sociedad, de la sociedad y para la sociedad y no para dominar al ser humano y prójimo, sino para lograr acciones colectivas basadas en las necesidades y satisfactores humanos debe ser la meta. El uso de la violencia legítima, de la fuerza, del poder, de la dominación por parte del Estado ya fue permeado en estos tiempos de crisis o cambios profundos de civilización que se acentúan en la necesidad de instalarse en la búsqueda de una identidad originaria.

La mejor forma de cerrar esta disertación es citando a Peters (2011), quien manifiesta que el giro hacia la gobernanza significa que el Gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad para convertirse en parte de un Estado facilitador. Luego expresa que la posibilidad de hacer una reforma de la Administración Pública al estilo de la gobernanza dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, así como normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de los grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de las políticas.

En la misma línea, Martínez (1997) establece que las categorías de clasificación de lo público y lo privado, de lo nacional e internacional no son útiles para esta nueva realidad. En buena lógica, el concepto de administración pública hay que revisarlo para alejarse de los aspectos formales y subrayar la responsabilidad de la función de administrar, aunque quizás sea más apropiado decir gestionar, pues tiene una connotación menos mecánica. Todos los procesos organizativos –adopción de decisiones, planeamiento estratégico, gestión de la información y del conocimiento–, en la actualidad no responden a los anhelos de una mejor administración pública. En esta situación, el ciclo de las políticas contribuye a definir el nuevo concepto de administración siempre con el tamiz de la especificidad pública y de los valores que intenta impulsar: equidad, orientación al mercado/entorno, ética, eficacia, eficiencia y calidad.

Como se decantó conceptualmente, dependiendo del cambio y ampliación de las funciones del Estado, la Administración Pública puede definirse como una institución de la sociedad y del Estado creada para llevar a cabo la acción gubernamental que conduzca a la resolución de las demandas sociales y los problemas públicos.

Bibliografía

- Bañon, R. & Carrillo, E. (Comps). (1997). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid.
- Caminal, M. (2005). *Manual de Ciencia Política*.
- Carnoy, Martín. (1993). *El Estado y la teoría política*. México, Alianza, 1993, pp. 63-113.
- Galassi, J. G. & Correa, B. (s. f.) La teoría de la autopoiesis y su aplicación en las ciencias sociales. El caso de la interacción social. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*. Universidad de la Frontera. Chile.
- Giorgio, A. (2004). Estado de excepción. Homo sacer III, Valencia, *Pre-Textos*, 9-78.
- González García, C. E. (2016). *Curso Gerencia y Gestión Pública*. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. IV Semestre (2016-I.) Facultad de Posgrados. Bogotá, D.C.
- Jaramillo Echeverry, L.G. (2003) ¿Qué es Epistemología? Mi mirar epistemológico y el progreso de la ciencia. Universidad del Cauca. Agosto.

- Jessop, Bob. (1999). *Desarrollo recientes en la teoría del Estado. En: Crisis del Estado de Bienestar*. Siglo del Hombre/Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Unal. Bogotá, pp. 89-122.
- Kelsen, Hans (1960). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, UNAM, 1969, Pág. 215-246.
- Manfred, A. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Nordan-comunidad. Barcelona.
- Marsh, David & Stoker, Gerry (1997). "La convergencia de las teorías del Estado", en: *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza Editorial. Madrid, 1997, pp. 273-291.
- Ministerio de Administraciones Públicas-MAP (s. f.). *Lecturas de gestión Pública, Ministerio de la Presidencia*.
- Moncayo C., V. M. (2004). *El leviatán derrotado: reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Editorial Norma.
- Morin, E. *La vía para el futuro de la humanidad*. Paidós. Barcelona.
- Negri, A. ¿Para qué sirve aún el Estado? Prólogo al libro de Víctor Manuel Moncayo. *El leviatán derrotado: Reflexiones sobre la teoría del Estado y el caso colombiano*.
- Novoa, O. (2001) Lo público y lo privado. *Revista Trans*. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. No. 2.
- Pardo, M del C. (Comp). (2011). *De la Administración Pública a la gobernanza*. El Colegio de México. México.
- Ramió Carles. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Editorial Tecnos S.A. Madrid.
- Reynoso C. (2007). *Edgar Morín y la complejidad: Elemento para una crítica*. Universidad de Buenos Aires. Grupo Antropocaos. Versión 1.6- septiembre.
- Sánchez Gonzales, J.J. (2001). *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. IAPEM. Plaza y Valdez. PYV Editores. Primera Edición. Enero, p. 15.
- Santos, Boaventura de Souza (2010). La refundación del Estado y los falsos positivos. *La refundación del Estado en América latina, perspectivas desde una epistemología del sur*, Lima: IIDS y PDTG, pp. 67-111.
- Schmitt, Karl. (1991). *El concepto de lo político (texto de 1932)*, Madrid, Editorial Alianza Universidad, p. 49-122.
- Torres Nafarrete, J. (2004). El Estado del sistema político. En: Luhmann: *La política como sistema*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Iberoamericana/ UNAM, p. 211-242.
- Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. Biblioteca Básica de Administración Pública-BBAPDF-2010.
- Weber, Max, (1997). *Economía y sociedad*. Bogotá, F.C.E. IX. La institución Estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado), pág. 1047-1076.

Línea 4: Vulnerabilidad e inclusión social

PONENCIA NACIONAL: Asimetría departamental de capacidades de ciencia, tecnología e innovación, (C+T+I), un punto de referencia para implementar políticas para el posconflicto⁸¹

Autor: Pedro Pablo Burbano^{82*}

Resumen

Esta investigación procura auscultar enfoques teórico-conceptuales y empíricos relacionados con las capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I que favorecen el desarrollo endógeno territorial de los 32 departamentos y de Bogotá, la capital de Colombia. Para ello analiza el constructo capacidad de absorción de conocimientos; emplea 6 dimensiones, 26 variables y 37 indicadores relacionados con capacidades de ciencia, tecnología e innovación, con el fin de proponer un índice de capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I departamental, obtenido mediante análisis de componente principal y análisis factorial, como herramientas estadísticas del análisis multivariado. Se encontró que Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca, los tres primeros, aventajan con creces y de manera notoria a Vaupés, Vichada y Guainía, los tres últimos del índice, en capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I.

Palabras de absorción, innovación, desarrollo endógeno, índice capacidad de absorción, posconflicto.

81 Esta ponencia hace parte del proyecto de investigación denominado: Capacidades de C+T+I: *Un ranking para valorar el desarrollo endógeno territorial en los departamentos colombianos*, bajo la coordinación del autor de esta ponencia, liderando la línea de investigación Políticas de C+T+I y Desarrollo Territorial, proyecto investigativo financiado por la Corporación Autónoma de Nariño, AUNAR. (Aunar).

82 * Integrante grupo de investigación Inmecnar, Aunar: Vicerrector de I+D+I y Relaciones Internacionales, Aunar e Innovayaco@gmail.com/vicerectoria.investigacion@aunar.edu.co

Introducción

Las regiones productivas, competitivas e innovadoras son aquellas que gozan de buenas capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I. En estos lugares, los investigadores, los grupos de investigación, los empresarios, los rectores de universidades, los docentes, los estudiantes de los diferentes niveles de formación, los PhD, los recursos invertidos en I+D+I, las organizaciones e instituciones que arropan los quehaceres de C+T+I, las patentes, las publicaciones científicas, etc., coadyuvan a crear ambientes que favorezcan y dinamicen la capacidad de absorber conocimientos de C+T+I con el fin de robustecer el desarrollo endógeno departamental.

En este marco, la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I de los departamentos se ve articulada, iterativa e interrelacionada cuando los actores y sectores, al estar arropados por organizaciones e instituciones, son capaces de identificar, absorber, asimilar, transformar y aplicar o explotar conocimientos, según Cohen y Levinthal (1990), Zahra y George (2002) y Lane *et al.* (2006), bajo la visión de ocasionar desarrollo endógeno en el territorio y mejorar la calidad de vida de los habitantes del departamento.

Esta investigación, al pretender responder la pregunta cuál es la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I que tiene cada departamento de Colombia para dinamizar su desarrollo endógeno territorial, demanda desarrollar varias acciones. La primera tiene que ver con el análisis del enfoque teórico-conceptual del constructo capacidad de absorción de conocimientos.

La segunda hace referencia a la necesidad de armar un índice departamental de capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I con el fin de evidenciar diferencias, asimetrías y potencialidades de desarrollo endógeno territorial, análisis que se hace desde la perspectiva estadística multivariable, encontrando en el análisis de componente principal y análisis factorial una herramienta apropiada para construir el índice mencionado con el propósito de evidenciar las asimetrías existentes entre los departamentos. La tercera destaca las conclusiones de los resultados de la investigación.

1. Enfoque teórico y antecedentes

1.1. Enfoque teórico

La ciencia, la tecnología y la innovación son base fundamental para generar desarrollo endógeno en los territorios. Las empresas, la educación, la industria, la salud, entre otros sectores, implementan acciones dinamizadas por la C+T+I; la generación de empleo, el crecimiento económico, la longevidad, mejores condiciones de vida, medio ambiente y ecología sostenibles y sustentables, etc., son permeados por la C+T+I. Estos factores de desarrollo endógeno permiten que las diferentes organizaciones de los territorios, lo mismo que las personas que las integran, logren obtener ventajas competitivas sostenibles

(Vermeulen, 2004) y estimular el crecimiento socioeconómico (Cheng y Tao, 1999).

Aprovechar al máximo los conocimientos de C+T+I para favorecer la vida requiere contar con la capacidad de absorción de conocimientos que se generan alrededor de la C+T+I a nivel local, regional, nacional e internacional por parte de los actores y sectores que integran y dinamizan la vida social, económica, cultural y política del territorio departamental.

Los investigadores, los grupos de investigación, las empresas, los jóvenes investigadores, los docentes, los estudiantes de los diferentes niveles de formación, las publicaciones científicas, los eventos académicos, los medios de comunicación que divulgan conocimientos científicos, las patentes, los modelos de utilidad, los diseños industriales, entre otros, conforman un abanico de capacidades para crear, adoptar, adaptar, asimilar, transformar, difundir y explotar los conocimientos que se generan alrededor de la C+T+I. Integrar estas dinámicas es potenciar la capacidad de absorción de conocimientos que giran en torno a la C+T+I en los territorios.

En este contexto y con el fin de delimitar acciones teórico-conceptuales y metodológicas, se han identificado seis dimensiones⁸³ que posibilitan establecer medidas aproximadas de la capacidad de absorción de conocimientos en C+T+I que tienen los departamentos de Colombia y de esta manera probar las asimetrías existentes entre ellos. El cuadro 1 hace la descripción de las dimensiones, las variables y los indicadores.

Cuadro 1. Dimensiones, variables e indicadores de las capacidades de C+T+I en Colombia

Dimensión	Descripción	Variables	Indicadores
1. Infraestructura académica y de investigación	Pretende medir la capacidad y cobertura de programas de formación de recursos humanos para la C+T+I. Así mismo, caracteriza las capacidades de infraestructura que dan soporte a las actividades de generación de conocimientos e innovación.	Personas que hacen parte del sistema de educación superior por departamento. Instituciones de educación superior. Instituciones que participan en los proyectos ondas.	Tasa de personas mayores de 18 años articuladas al sistema universitario. Número de instituciones de educación que tiene cada departamento. Número de instituciones que participan en proyectos ondas por cada departamento.
2. Recursos humanos	Pretende medir la cantidad de talento humano que egresa de las diversas instituciones de educación superior (técnicos, tecnólogos, profesionales, másteres y doctores).	Técnicos, tecnólogos, profesionales, másteres y doctores.	Cantidad de personas que se graduaron en el 2013 de cada nivel de formación en los diferentes departamentos.

83 El proyecto denominado: “Capacidades de C+T+I: un ranking para valorar el desarrollo endógeno territorial en los departamentos colombianos” contiene diez (10) dimensiones,; cuatro de las cuales están en proceso de construcción y revisión.

Dimensión	Descripción	Variabes	Indicadores
3. Personal docente y de investigación	Pretende medir el talento humano dedicado a las variadas actividades de C+T+I.	Personal investigador. Cantidad de grupos de investigación. Docentes que estimulan y fomentan la C+T+I. Proyectos aprobados por Colciencias y por el FCTel.	Número de investigadores activos por cada departamento. Número de grupos existentes en cada departamento reconocidos por Colciencias. Cantidad de docentes que laboran en preescolar, primaria y secundaria de cada departamento. Número de proyectos aprobados para cada entidad territorial por parte de Colciencias y el FCTel.
4. Inversión en variadas actividades de C+T+I	Pretende medir los recursos asignados por instituciones que fomentan la C+T+I del Estado colombiano.	PIB (%). Recursos del PIB territorial (\$). PIB per cápita. Inversión en I+D (%). Recursos invertidos (\$). Recursos Colciencias Ondas. Cofinanciación departamento recursos Colciencias Ondas. Recursos FCTel. Contrapartida entidad territorial para FCTel.	Tasa de participación del PIB territorial. Inversión del PIB en pesos. Promedio de ingresos que tiene cada ciudadano del departamento. Tasa de inversión que hace cada departamento en I+D. Dinero invertido en I+D. Dinero invertido por Colciencias en proyectos ondas. Dinero cofinanciado por el departamento en proyectos ondas. Dinero aportado por el FCTel del SGR. Dinero aportado por la entidad territorial para el proyecto aprobado por el FCTel.
5. Productividad científica y tecnológica	Pretende medir la productividad científica y tecnológica relacionada con patentes, modelos de utilidad, entre otros, lo mismo que identificar medios que permitan divulgar los conocimientos científicos y tecnológicos.	Patentes solicitadas y concedidas. Modelos de utilidad solicitados y concedidos. Diseños industriales solicitados y concedidos. Revistas indexadas, Publindex categorías: A1, A2, B y C.	Número de patentes solicitadas y concedidas. Número de modelos de utilidad solicitados y concedidos. Número de diseños industriales solicitados y concedidos. Número de revistas tipo A1, A2, B y C.
6. Capacidad de asimilar cambios científicos y tecnológicos	Pretende medir la capacidad que tiene la población del departamento de comprender y fomentar la C+T+I desde los primeros años de escolaridad.	Suscriptores a internet. Fomento C+T+I desde Ondas para niños y jóvenes. Grupos participantes en proyectos ondas. Maestros que participan orientando y estimulando el espíritu científico en proyectos ondas. Población que habita en el departamento. Nivel de escolaridad de la población mayor de 15 años de cada departamento.	Número de personas suscritas. Cantidad de niños y jóvenes articulados al programa Ondas. Número de grupos creados en los proyectos ondas. Número de docentes participantes en los proyectos ondas. Cantidad de personas que viven en el departamento. Promedio de escolaridad de las personas mayores de 15 años de edad.

Fuente: Esta investigación, 2015.

Estas seis dimensiones articuladas sistemáticamente facilitan potenciar capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I con el fin de optimizar el desarrollo endógeno del departamento. Es decir, si Colombia y sus departamentos quieren ir superando las grandes desigualdades existentes alrededor de la pobreza, la competitividad, los ingresos per cápita, la productividad, la escolaridad de la población mayor de 15 años, la cobertura en educación universitaria, el número de doctores laborando en empresas y universidades, etc., tienen que ponerles más atención a la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación (Burbano, 2013). Solamente “la apuesta por la innovación y la educación como elementos fundamentales para el impulso de la productividad parece un camino inexcusable para nuestro país si queremos situarnos, en el próximo decenio, entre los países de vanguardia, tanto en la capacidad de producir nuevo conocimiento, como en la capacidad de utilizarlo para garantizar el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la mejora del bienestar de nuestra ciudadanía” (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007:3), abriendo un camino expedito para que se focalicen recursos y capital intelectual en épocas de posconflicto colombiano y permita, al implementar políticas públicas de C+T+I, reducir la gran brecha existente actualmente en capacidades de C+T+I en los territorios del país.

1.2. Antecedentes

El constructo “capacidad de absorción” (Cohen y Levinthal, 1990) ha sido estudiado e investigado desde diferentes enfoques, predominando el empresarial. Este concepto, “capacidad de absorción” (Cohen y Levinthal, 1990), hace referencia a la capacidad que tienen las empresas para identificar, absorber, asimilar, transformar y aplicar o explotar conocimientos, según Cohen y Levinthal (1990), Zahra y George (2002) y Lane *et al.* (2006). Para Cohen y Levinthal (1990, p. 128) el constructo “capacidad de absorción” es “una habilidad que tienen las empresas para reconocer el valor de la nueva información”.

Entre los enfoques investigativos considerando diferentes unidades de análisis se resaltan las personas que hacen parte de la empresa, teniendo en cuenta su formación y cualificación (Park *et al.*, 2007; Rasli, Madjid y Asmi, 2004; Rothwell y Dodgson, 1991); bloques organizativos (Szulanski, 1996; Tsai, 2001); organizaciones individuales (Cohen y Levinthal, 1990; Zahra y George, 2002; Hervas-Oliver y Albors-Garrigos, 2009; Camisón y Forés, 2010; Hervas-Oliver *et al.*, 2011); relaciones interorganizativas (Lane *et al.*, 2001; Lane y Lubatkin, 1998); sistemas y redes organizativas (Newey y Shulman, 2004); conglomerados o *clusters* industriales (De Boer *et al.*, 1999; Volberda *et al.*, 2001); regiones o países (Kneller, 2005; Roper y Love, 2006) y conglomerados o *clusters* de países integrantes de la Unión Europea (Montresor, 2001; Meyer-Krahmer y Reger, 1999).

También existen otros estudios que resaltan la gestión de la información que genera capacidades dinámicas en la organización (Zahra y George, 2002) como también la capacidad de crear conocimientos en la firma (Camisón y Forés, 2011) y la capacidad que posee la empresa para generar relaciones (Vanden Bosch *et al.*, 1999; Jansen *et al.*, 2005). Así mismo, González y García (2011) realiza investigaciones empleando la capacidad de absorción como estrategia

en la gestión de la innovación y en la cooperación para el aprendizaje organizativo. Maynez-Guaderrama *et al.* (2012) investigan la relación existente entre la capacidad de absorción y la cultura organizacional con la transferencia de conocimientos en las empresas. En esta línea, dos estudios –el de Lucas y Ogilvie (2006) y el de Wijk *et al.* (2008)– hacen énfasis en que la transferencia de conocimientos organizacionales es más impactante si se cuenta con óptima capacidad de absorción; y el de Harrington y Guimaraes (2005) reivindica la cultura corporativa respecto a la capacidad de absorción.

Para esta investigación se entenderá por capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I el conjunto de habilidades que tienen los actores y sectores, los cuales están arropados por organizaciones e instituciones para crear, adoptar, adaptar (asimilar y acomodar a la manera de J. Piaget, 1976), explotar y socializar conocimientos de ciencia, tecnología e innovación (C+T+I), con el fin de dinamizar el desarrollo endógeno territorial.

2. Enfoque metodológico del índice capacidad de absorción

Esta investigación descriptiva, correlacional cuantitativa y documental se basa en la evidencia teórico-conceptual y empírica, la cual resalta que las personas son arropadas por dinámicas socioeconómicas basadas en economías que se sustentan en la C+T+I (Hospers, 2003), lo mismo que las variadas organizaciones existentes en un territorio y su desarrollo endógeno, basan su progreso, desarrollo sostenible y avance socioeconómico en los conocimientos que se generan, principalmente alrededor de la C+T+I, conocimientos que continuamente moldean y dinamizan las fuerzas productivas, empresariales, sociales, educativas, culturales y políticas de las regiones (Adler, 2001; Cooke y Leydesdorff, 2006; Hospers, 2003; Kim y Mauborgne, 1999; Luque, 2001; Powell y Snellman, 2004).

Es decir, el diseño cuantitativo y de naturaleza empírica, basado en las diferentes fuentes de datos de organizaciones públicas y privadas del orden local, departamental, nacional e internacional, permitió utilizar modelos de análisis estadístico multivariable con el fin de responder a la pregunta directora de este proceso investigativo: ¿cuál es la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I que tiene cada departamento de Colombia para dinamizar su desarrollo endógeno territorial? Esta pregunta demandó realizar, entre otras, las siguientes actividades generales:

1. La información consultada y utilizada para esta investigación son referencias de fuentes oficiales colombianas, las cuales están confinadas en bases de datos para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, como DANE⁸⁴, OCyT⁸⁵, Informes MinCIT⁸⁶, CPC⁸⁷, Informe

84 Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

85 Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

86 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

87 Consejo Privado de Competitividad.

Competitividad Departamental, Colciencias⁸⁸ y MEN⁸⁹. Para los análisis comparativos internacionales se utilizaron principalmente cifras informativas contenidas en los informes de C+T+I de la Fundación Cotec, del Banco Mundial, de la Red Iberoamericana de Indicadores de C+T+I (Ricyt), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2. Se hizo un análisis exploratorio y gráfico de datos con el fin de establecer características existentes entre las variables, como relación entre ellas, tendencias y análisis exploratorio de las variables en cuanto a las semejanzas o diferencias, con el fin de establecer perspectivas de los datos e identificar las interrelaciones existentes entre ellas. “Los gráficos de dispersión nos dan una idea de las relaciones entre variables y su ajuste” (Pérez, 2004:23). Por ejemplo, relación existente entre patentes y grupos de investigación, inversión en I+D e investigadores, instituciones de educación superior y profesionales. De igual forma, este tipo de análisis también fue útil para identificar valores atípicos e inusuales. Bajo esta concepción se realizó la transformación algebraica logarítmica con el fin de mejorar el análisis interpretativo de las variables relacionadas con la inversión en I+D, el PIB departamental, financiación de proyectos de C+T+I, entre otras, pues la “la transformación logarítmica puede conseguir estacionalidad en media y en varianza para los datos” (Pérez, 2004:39).
3. Se utilizó el análisis de componente principal por cuanto permitió reducir el número de variables sin perder mayor información del fenómeno analizado. Las variables estudiadas son cuantitativas y no existe preferencias por ellas; no hace falta comprobar la normalidad de distribución de las variables, y la técnica permite analizar la interdependencia de las variables. Es decir, “el método de componentes principales tiene por objeto transformar un conjunto de variables, a las que denominaremos variables originales interrelacionadas, en un nuevo conjunto de variables, combinación lineal de las originales, denominadas componentes principales. Estas últimas se caracterizan por estar incorrelacionadas entre sí” (Pérez, 2004:122). Así mismo, el análisis de componente principal permitió establecer los pesos de cada indicador y dimensión, técnica que también facilitó, mediante la varianza, focalizar la decisión de la componente que mayor información contiene incorporada.
4. Se optó también por el análisis factorial por cuanto complementa el análisis de componente principal. Este permite simplificar las variadas y numerosas relaciones existentes entre las variables presentes en el estudio de un fenómeno social. Es decir, “el análisis factorial es una técnica de reducción de datos que examina la interdependencia de variables y proporciona conocimiento de la estructura subyacente de los datos” (Pérez, 2004:155).

88 Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología.

89 Ministerio de Educación Nacional.

3. Índice capacidad de absorción de conocimientos de ciencia, tecnología e innovación (C+T+I) de los departamentos colombianos

3.1. Ajustes y valoraciones estadísticas multivariable

El análisis multivariado realizado por medio del análisis de componente principal (ACP), y del análisis factorial (AF), arrojó información importante que apunta a considerar que el modelo es óptimo para valorar los resultados de esta investigación, pues facilitó que las seis dimensiones con las variables e indicadores empleados para identificar las variadas influencias que tienen sobre el desarrollo endógeno la capacidad de absorción en C+T+I de cada departamento indicaran, en el momento de hacer los ajustes del modelo de medición empleado, una valoración positiva y acoplada a las bondades y exigencias estadísticas requeridas para estos casos. Por ejemplo:

- a) La correlación de Pearson fue buena: varía entre 0,6 a 0,9 con un nivel de significancia menor de 0,05.
- b) La matriz de correlaciones de las seis dimensiones fue buena, puesto que el determinante es menor o próximo a cero, valor que por ser pequeño indica que existe alta intercorrelación entre las variables; las comunalidades fueron mayores de 0,8; el KMO⁹⁰ indicó una varianza entre 0,66 y 0,85; la prueba de Bartlett con un Chi-cuadrado alto y una significancia de cero fue buena. Estos aspectos indican que existe una alta o significativa correlación entre las variables objeto de estudio, valores apropiados para la aplicación del análisis factorial (cuadro 2).
- c) Las componentes del análisis factorial permitieron un alto grado de explicación considerando una y dos componentes de las dimensiones objeto de estudio, componentes-factores que tienen un alto porcentaje de explicación sin perder demasiada información, seleccionadas según obtuvieron un autovalor mayor que la unidad.
- d) Para la selección de los factores se tuvieron en cuenta las variables que poseyeron valores mayores de 0,4, valor absoluto, identificando que las cargas fueran altas en un factor y bajas en los otros (Pérez, 2004:206).
- e) La utilización de las técnicas de componente principal y análisis factorial exige que las variables sean cuantitativas, como en el caso investigado. El análisis de componente principal permitió obtener variables sintéticas, las cuales se lograron al combinar las originales, y el análisis factorial admitió la consecución de variables sintéticas latentes e inobservables, las cuales se sospechan a partir de las variables originales (Pérez, 2004:193) en el momento de realizar el análisis de la capacidad de absorción en C+T+I de cada departamento. Las dos técnicas son complementarias, pues “el análisis factorial se suele utilizar en la reducción de los datos para identificar un pequeño número de factores que explique la mayoría de la varianza observada en un número mayor de

90 Kaiser-Meyer-Olkin.

variables manifiestas” (Pérez, 2004:194).

- f) Las diferentes dimensiones fueron reducidas a una y dos componentes (cuadro 2), las cuales tienen un poder de explicación que fluctúa, con una componente, entre el 66,7 % y 98,1 %, dimensiones primera y quinta respectivamente, hasta el 78 % y 84,2 %, correspondientes a las dimensiones cuarta y sexta, respectivamente, las cuales tienen dos componentes-factores⁹¹.

Cuadro 2. Dimensiones y grado de varianza explicada por componentes-factores

Dimensión	Cantidad de componentes-factores	Varianza total explicada (%)	KMO y prueba Bartlett
1. Infraestructura académica y de investigación	1	66,7	KMO 0,669 Bartlett: Chi-cuadrado: 21,865 gl. 3 Sig. 0,000
2. Recursos humanos	1	93,2	KMO 0,820 Bartlett: Chi-cuadrado: 330,242 gl. 10 Sig. 0,000
3. Personal docente y de investigación	1	80,1	KMO 0,771 Bartlett: Chi-cuadrado: 565,843 gl. 21 Sig. 0,000
4. Inversión en variadas actividades de C+T+I	2	78	KMO 0,637 Bartlett: Chi-cuadrado: 173,995 gl. 21 Sig. 0,000
5. Productividad científica y tecnológica	1	98,1	KMO 0,857 Bartlett: Chi-cuadrado: 1096,185 gl. 45 Sig. 0,000
6. Capacidad de asimilar cambios científicos y tecnológicos	2	84,2	KMO 0,625 Bartlett: Chi-cuadrado: 176,012 gl. 15 Sig. 0,000

Fuente: Esta investigación, 2015.

91 Paquete estadístico empleado: SPSS versión 15. Agradecimiento a Jesús Portilla, docente de Aunar, por los oportunos contrastes que hizo del análisis factorial utilizando una versión más actualizada del SPSS (versión 22.).

3.2. Capacidad de absorción de conocimientos de c+t+i departamental: un índice para diferenciar y potenciar desarrollo endógeno territorial

1. Los departamentos tienen variadas capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I. Los actores y sectores, al interrelacionarse, trabajar en equipo, establecer estrategias comunes de desarrollo sostenible, identificar objetivos comunes de bienestar general, etc., obligan a las variadas fuerzas productivas, sociales, económicas, culturales y políticas del departamento a aunar esfuerzos para identificar, asimilar, transformar y aplicar conocimientos (Cohen y Levinthal, 1990; Zahra y George, 2002; Lane *et al.*, 2006) que se generan alrededor de la C+T+I y que les permitan mejorar la calidad de vida de todos los que habitan en el territorio departamental, dinamizando desde adentro su progreso y desarrollo sostenible.

Identificar, asimilar, transformar y aplicar conocimientos (Cohen y Levinthal, 1990; Zahra y George, 2002; Lane *et al.*, 2006) que se originan alrededor de la C+T+I implica contar con variadas actividades de I+D que realizan las empresas, las universidades, los centros y parques tecnológicos; articular a los investigadores y a los grupos de investigación para crear puentes de comunicación biunívocos prácticos y en constante adaptación a los desafíos, lo que demanda contar con universidades de alta calidad, sistemas productivos y empresariales competentes, sistemas de salud humanos y sostenibles, avances científicos y tecnológicos aterrizados a la realidad cambiante del orden nacional e internacional. De igual forma, involucra compartir valores culturales articuladores de diferencias e intereses de los actores y sectores que permitan aprender a resolver problemas (Kim, 1998) para compartir conocimientos y poder, de esta manera, continuar construyendo desarrollo endógeno territorial a partir de la C+T+I.

2. Bogotá jalona el desarrollo endógeno territorial debido a las variadas capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I que posee; existe una convergencia de actores y sectores que aglutina diversas capacidades de C+T+I. Cuenta con una gran cantidad de grupos de investigación que le permiten a la capital de Colombia ser líder en esta y en muchas otras variables del presente índice, pues estos grupos se diseminan especialmente por los diferentes sectores sociales, económicos, productivos y políticos que conforman el espectro productivo del país. Estos grupos fortalecen el sistema de I+D+I de las universidades.

Los diversos actores de las empresas, las universidades, los centros y parques tecnológicos, los grupos de investigación y los investigadores, entre otros, lo mismo que las organizaciones que arropan a estos actores, gozan de una visión de aprendizaje interorganizativo, según Dyer y Singh (1998), más operativa y funcional que la de los otros departamentos, lo que les permite interactuar e interrelacionarse para lograr intercambios que generan sinergias que favorecen, mediante los procesos de aprendizaje, la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I a nivel local, regional, nacional e internacional.

**Cuadro 3. Capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I:
diferencias y potencialidades de desarrollo endógeno departamental**

DEPARTAMENTOS	D1	D2	D3	D4	D5	D6	ÍNDICE	POSICIÓN
Amazonas	0,040177	0,001525	0,027727	0,171930	0,000806	0,157200	0,06656	27
Antioquia	0,639163	4,330270	0,567328	0,830669	0,276763	0,532145	1,19606	2
Arauca	0,067914	0,003942	0,025988	0,223622	0,000000	0,369072	0,11509	24
Atlántico	0,393692	0,347599	0,228347	0,226155	0,050828	0,400547	0,27453	7
Bogotá	0,733382	6,305440	0,736806	1,055520	1,000001	0,915081	1,79104	1
Bolívar	0,383333	0,181871	0,172524	0,458505	0,018630	0,504597	0,28658	6
Boyacá	0,485999	0,171048	0,105747	0,286499	0,020540	0,431130	0,25016	9
Caldas	0,372669	0,581922	0,120540	0,400532	0,056384	0,302333	0,30573	5
Caquetá	0,092771	0,008716	0,059370	0,167294	0,001613	0,130940	0,07678	26
Casanare	0,127997	0,005291	0,042090	0,168185	0,000885	0,219234	0,09395	25
Cauca	0,276671	0,200619	0,210948	0,331742	0,016489	0,384318	0,23680	11
Cesar	0,176419	0,104127	0,085175	0,229006	0,003592	0,407472	0,16763	17
Chocó	0,263617	0,009284	0,075813	0,186953	0,002394	0,245026	0,13051	22
Córdoba	0,234317	0,017347	0,170401	0,259834	0,006070	0,382542	0,17842	16
Cundinamarca	0,347988	0,085805	0,247828	0,485255	0,066803	0,313130	0,25780	8
Guainía	0,019812	0,000095	0,011859	0,035012	0,000000	0,056870	0,02061	33
Guaviare	0,010822	0,000901	0,025472	0,124834	0,000000	0,101120	0,04386	30
Huila	0,321568	0,027665	0,139017	0,281700	0,006850	0,298128	0,17915	15
Guajira	0,169355	0,009488	0,102703	0,233874	0,000885	0,308407	0,13745	21
Magdalena	0,196995	0,031775	0,126520	0,301026	0,005698	0,178977	0,14017	20
Meta	0,339415	0,021056	0,084938	0,298090	0,005012	0,343983	0,18208	14
Nariño	0,238714	0,113531	0,160765	0,311718	0,005825	0,307190	0,18962	13
Norte de Santander	0,281463	0,060522	0,095777	0,265104	0,008180	0,292342	0,16723	18
Putumayo	0,082145	0,006406	0,026102	0,126883	0,001031	0,136001	0,06309	28
Quindío	0,242356	0,031202	0,044213	0,243201	0,021627	0,296596	0,14653	19
Risaralda	0,326783	0,383143	0,099645	0,284889	0,018758	0,361596	0,24580	10
San Andrés	0,031312	0,001532	0,002675	0,151719	0,000000	0,160946	0,05803	29
Santander	0,356168	0,540012	0,193838	0,510841	0,090507	0,415523	0,35115	4
Sucre	0,224797	0,012168	0,105094	0,152994	0,001587	0,255777	0,12540	23
Tolima	0,406642	0,115481	0,156038	0,205219	0,010834	0,294177	0,19807	12
Valle del Cauca	0,440961	1,723140	0,354288	0,658355	0,128516	0,622806	0,65468	3
Vaupés	0,003985	0,000463	0,027908	0,057004	0,000000	0,119248	0,03477	31
Vichada	0,031288	0,000587	0,018234	0,065231	0,000000	0,075842	0,03186	32

Fuente: Esta investigación, 2015.

3. El grado de articulación e interrelación de las diferentes dimensiones que conforman las capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I en los departamentos permite evidenciar diferencias de creación, adaptación, adopción, asimilación, difusión, utilización y explotación de conocimientos que favorecen el desarrollo endógeno de sus territorios. En unos hay más capacidad de absorción de conocimientos que en otros. Bogotá lidera el desarrollo endógeno territorial en la medida en que identifica, asimila, transforma y aplica conocimientos (Cohen y Levinthal, 1990; Zahra y George, 2002; Lane *et al.*, 2006), seguida de Antioquia, Valle del Cauca y Santander.

Estas diferencias se observan en la realización e inversión en I+D, la cantidad de grupos de investigación e investigadores laborando –principalmente– en las universidades, las publicaciones producto de procesos investigativos, la cantidad de instituciones de educación superior que gradúan másteres y doctores, los programas que se ofertan a nivel de maestría y doctorado en los departamentos, los docentes que fomentan el espíritu científico de los estudiantes de secundaria por medio de los programas ondas, entre otros.

El cuadro 3 evidencia varias asimetrías respecto a la dimensión uno, infraestructura académica y de investigación. Amazonas tiene un índice de 0,040177, ocupa el puesto 27 y se ubica en la categoría bajo; Caquetá, 0,09277, puesto 26 y tiene categoría bajo; Guainía, 0,019812, puesto 33 y categoría muy bajo; Putumayo, 0,082145, lugar 28 y bajo. El índice de Bogotá es 0,733382, puesto primero y categoría muy alto (cuadros 3 y 4). Es decir, la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I de Bogotá es 18,3 veces más que Amazonas, 8 más que Caquetá, 37 más que Guainía y 9 más que Putumayo.

Considerando la dimensión dos, recursos humanos, la situación es bastante desigual. Amazonas tiene un índice de 0,001525; Caquetá, 0,008716; Guainía, 0,000095; Putumayo, 0,006406. Bogotá posee el mayor índice (6,305440. Cuadro 3). La capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I de Bogotá en relación con el departamento del Amazonas es de 4.134 veces más, 723,4 más que Caquetá, 66.373 más que Guainía, 984,3 más que Putumayo.

4. La convergencia de actores en programas y proyectos que resuelvan las dificultades empresariales, industriales, sociales, culturales y políticas coadyuva a incrementar la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I, originando habilidades para gestionar conocimientos explícitos y tácitos, logros que se obtienen en la medida en que exista talento humano calificado e inversión en I+D+I, según Mowery y Oxley (1995). Es decir y según Dyer y Singh (1998), al ser la capacidad de absorción de conocimientos un proceso interactivo de intercambio, los actores y sectores que intervienen se favorecen de diferente forma. Los investigadores, los grupos de investigación, las instituciones de educación superior, las empresas, por nombrar algunos actores, fortalecen la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I según su grado de interacción y participación.

Los resultados investigativos de Van den Bosch *et al.* (1999) indican que la capacidad de absorción se enmarca bajo tres dimensiones: eficiencia, alcance y flexibilidad. Las tres, sin lugar a equívocos, también son necesarias para optimizar la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I. La eficiencia se refiere a la reducción de costos y a las economías de escala que se logran cuando se posee la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I en los departamentos. El alcance tiene que ver con los conocimientos que se generan en cada departamento, los usos y explotación que se les den y la capacidad de renovación y adaptación que se tenga para mejorar constantemente el desarrollo endógeno territorial. La flexibilidad permite que la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I se dinamice entre los actores y sectores del territorio, facilitando el acceso de estos a diferentes procesos de transferencia de conocimientos, con el fin de ajustar y actualizar los existentes, para coevolucionar con las transformaciones y los cambios que se dan constantemente en la sociedad y economía del conocimiento y del aprendizaje. La forma como se aprovechen y empleen estas tres dimensiones demarca derroteros diferenciadores en los departamentos colombianos.

3.3. Diferencias y potencialidades para crear tejido social productivo y competitivo en las regiones

Los departamentos clasificados en este índice en la categoría muy alto tienen un significativo número de investigadores, grupos de investigación, recursos financieros suficientes para las variadas actividades de C+T+I, docentes en los diferentes niveles, proyectos ondas articulando a niños y jóvenes a procesos investigativos, etc., lo cual hace que les quede más fácil articular la C+T+I al quehacer social, económico, cultural y político, bajo la visión de incrementar la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I que favorezca el desarrollo endógeno territorial. En este contexto, se resaltan a continuación algunos enfoques teórico-conceptuales que provocan algunas líneas de acción que optimizarían el quehacer de los actores y sectores que habitan en los departamentos colombianos.

1. Los departamentos ubicados en la categoría muy alto (cuadro 4) han logrado mayor capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I. Este hecho les ha permitido identificar, asimilar, transformar y aplicar conocimientos (Cohen y Levinthal, 1990; Zahra y George, 2002; Lane *et al.*, 2006) a los variados procesos de desarrollo endógeno territorial. Estos conocimientos han fortalecido sus rutinas, procesos, conocimientos previos de los sistemas empresariales, productivos, educativos, sociales, culturales, políticos, contrario a los departamentos de la categoría medio alto, medio, bajo y muy bajo (cuadro 4). En ellos se puede identificar y explicar la pertinencia del conocimiento, pero no cuentan con la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I necesaria y suficiente para articularlos a las rutinas de su organización (Camisón y Forés, 2010), limitante que refleja el atraso de su desarrollo endógeno territorial.

2. La capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I que les ha permitido identificar, asimilar, transformar y aplicar conocimientos (Cohen y Levinthal, 1990; Zahra y George, 2002; Lane *et al.*, 2006) en los departamentos es dinámica, a la manera de Prahalad y Hamel (1990), Teece *et al.* (1997) y Makadok (2001), debido a la interacción e interrelación de los actores y sectores que confluyen para lograr aprendizajes individuales y colectivos (Quintana y Benavides, 2003), integrar conocimientos (Petroni, 1998), generar aprendizajes (Majumdar, 2000) y provocar sinapsis organizacionales para la innovación (Verona y Ravasi, 2003).

En este contexto, los departamentos colombianos muestran variadas asimetrías respecto a las capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I que tiene Bogotá. La dimensión uno, infraestructura académica y de investigación, evidencia grandes desigualdades entre los departamentos periféricos, como Putumayo, Arauca, Caquetá, Vaupés y Vichada, por nombrar algunos, con respecto a los del centro, como Bogotá, Cundinamarca, Valle del Cauca, Tolima, Antioquia, entre otros. Es decir, el porcentaje de personas estudiantes del sistema universitario, la cantidad de instituciones de educación superior ofertando programas técnicos, tecnológicos, profesionales, maestrías y doctorados, lo mismo que el número de instituciones que participan en proyectos ondas, estimulando el espíritu científico, son insuficientes en los primeros departamentos y cuantiosos en los segundos. La capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I en los primeros es más limitada por la capacidad de aprendizaje individual y colectivo. Los obstáculos que se presentan en el momento de integrar los conocimientos a las organizaciones para generar innovaciones son mayúsculos, contrario a los segundos, los cuales cuentan con dinámicas integradoras de las capacidades de C+T+I con el desarrollo endógeno territorial.

**Cuadro 4. Índice de capacidades de C+T+I
de los departamentos de Colombia**

Departamento	Índice	Posición	Categoría
Bogotá	1,79104	1	Muy alto
Antioquia	1,19606	2	
Valle del Cauca	0,65468	3	
Santander	0,35115	4	
Caldas	0,30573	5	
Bolívar	0,28658	6	
Atlántico	0,27453	7	Alto
Cundinamarca	0,25780	8	
Boyacá	0,25016	9	
Risaralda	0,24580	10	
Cauca	0,23680	11	
Tolima	0,19807	12	
Nariño	0,18962	13	Medio alto
Meta	0,18208	14	
Huila	0,17915	15	
Córdoba	0,17842	16	
Cesar	0,16763	17	
Norte de Santander	0,16723	18	
Quindío	0,14653	19	Medio
Magdalena	0,14017	20	
Guajira	0,13745	21	
Chocó	0,13051	22	
Sucre	0,12540	23	
Arauca	0,11509	24	
Casanare	0,09395	25	Bajo
Caquetá	0,07678	26	
Amazonas	0,06656	27	
Putumayo	0,06309	28	
San Andrés	0,05803	29	
Guaviare	0,04386	30	
Vaupés	0,03477	31	Muy bajo
Vichada	0,03186	32	
Guainía	0,02061	33	

Fuente: Esta investigación, 2015.

3. La capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I entre los actores y sectores se logra en la medida en que los investigadores, los grupos de investigación, las empresas y las universidades, entre otros, actúan de forma sistémica. Por ejemplo, la generación y transferencia de conocimientos del modelo STI (Science, Technology and Innovation) requiere grupos de investigación e investigadores de las ciencias básicas e ingenierías, pues este modelo exige, para identificar, asimilar, transformar y aplicar conocimientos (Cohen y Levinthal, 1990; Zahra y George, 2002; Lane *et al.*, 2006), personal altamente calificado debido al origen científico y tecnológico de los conocimientos explícitos y codificados ocasionados por los procesos de I+D+I (Jensen, Johnson, Lorenz y Lundvall, 2007).

Así mismo, y siguiendo a Jensen *et al.* (2007), el segundo modelo que plantean estos investigadores, el DUI (Doing, Using and Interacting), requiere actores y sectores que cuenten con personal de I+D+I para hacer, utilizar e interactuar sobre programas y proyectos que faciliten robustecer capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I, en donde las habilidades prácticas y basadas en la experiencia, lo mismo que la interrelación de las personas, permitan el intercambio de conocimientos y aprendizajes que potencien capacidades para crear conocimientos, según Nonaka y Takeuchi (1995).

Sin embargo, en los departamentos de Colombia la situación es muy desigual. Por ejemplo, Putumayo, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada para el año 2012 no contaban con grupos de investigación ni con investigadores activos y reconocidos por Colciencias. Bogotá, en cambio, tenía 1.783 grupos y 6.426 investigadores, Antioquia 624 y 2.669, Valle del Cauca 358 y 1.328. Los departamentos con tasas bajas de investigadores y de grupos de investigación, por nombrar dos factores que dinamizan la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I, tienen pocas posibilidades de utilizar y explotar los conocimientos de C+T+I que se dan, en el interior y exterior del territorio, para fortalecer el desarrollo endógeno territorial. Esta debilidad los excluye, en un alto porcentaje, de las bondades subyacentes a los avances científicos y tecnológicos, los margina de la sociedad y economía del conocimiento y del aprendizaje.

4. Procurar incrementar la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I en los departamentos de Colombia es encontrar escenarios comunes de los actores y sectores para aumentar la capacidad para innovar, crear ventajas competitivas, favorecer aprendizajes y gestionar conocimientos, según lo expresan autores como Nonaka y Takeuchi (1999); Wen, Holden, Wilhelmij y Schmidt (2000); Dawson (2000); Barney (2003); Jennex (2005); Pinto (2007); Donate y Gaudamillas (2009). Por ejemplo, la dimensión quinta, productividad científica y tecnológica, está favorecida para unos pocos departamentos y huérfana para muchos otros. Existen departamentos que no muestran posibilidades de patentar, registrar modelos de utilidad y diseños industriales y carecen de medios de comunicación para divulgar resultados investigativos.

Los departamentos de Amazonas, Arauca, Bolívar, Caquetá, Putumayo, entre otros, no

registran patentes, modelos de utilidad y diseños industriales. Por el contrario, Bogotá, en el año 2012, evidenció 97 solicitudes de patentes, 128 modelos de utilidad y 113 diseños industriales; Antioquia, para el mismo año, solicitó 34 patentes, 53 modelos de utilidad y 20 diseños industriales. Este tipo de productos tecnológicos, principalmente, son los que favorecen la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I que vigorizan la innovación y la competitividad de las regiones departamentales.

En este contexto, autores como Barney (1991), Grant (1996), Jiménez (1999) y Peteraf (1993) procuran explicar que la ventaja competitiva de las organizaciones está en su interior y no fuera de ellas. Algo parecido ocurre con la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I, se encuentra entre las fuerzas internas que se crean entre los actores y sectores que conforman las organizaciones departamentales, las cuales se evidencian cuando van en procura de generar progreso y desarrollo sostenible desde adentro. Es decir, el desarrollo endógeno de los departamentos se logra en la medida en que se articulen, por una parte, los actores y sectores del territorio con la creación, adaptación, transformación, divulgación y explotación de los conocimientos de C+T+I. Así, se pone a prueba, de manera permanente, la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I para favorecer la calidad de vida de los habitantes del territorio departamental. Por otra parte, dinamizando el papel de los intangibles que se dan cuando se favorecen la cultura organizacional, el respeto de los derechos de propiedad intelectual, el conocimiento tácito, el trabajo en equipo, la confianza social, la cultura emprendedora, el respeto por lo público, entre otros.

5. El cuadro 3 indica variadas desigualdades a partir del índice que se enseña. Más de 20 de los 33 departamentos de Colombia tienen que hacer ingentes esfuerzos para formar, por ejemplo, investigadores clasificados como sénior y asociado, grupos de investigación categorizados como A1 reconocidos por Colciencias; lo mismo que generar sinergias para focalizar acciones de políticas públicas, durante varios años, para que las universidades, centros e institutos de investigación logren patentes y publicaciones tipos A1 y A2. Tendrán que unir voluntades para que los actores y sectores que le dan vida social, institucional, organizacional y empresarial al departamento puedan convertir a la región, mediante la articulación e interrelación sistémica y fruto de un trabajo mancomunado, en un lugar que va construyendo

1. Desarrollo holístico sostenible; 2. Atractores regionales (atractores de talento, cultura, socios industriales e inversión extranjera directa); 3. Excelente calidad de vida; 4. Fuertes sectores industriales competitivos; 5. Reconocimiento mundial (*branding*); 6. Programas de protección del medio ambiente y desarrollo sustentable de actividades de transformación urbana; 7. Mercados regionales emergentes bien manejados; 8. Estándares excelentes de planeación urbana; 9. Gran número de empresas nuevas o de alto valor; 10. Activos territoriales envidiables; y 11. Programas de emprendimiento cívico y social notables y de gran impacto para toda la ciudadanía (Mayenberger, 2012:32).

En las regiones o departamentos se crean las condiciones para incrementar la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I, pues allí se coordinan los procesos de innovación y competitividad social, económica, cultural y política. Esto facilita a las redes, los *clusters*, las alianzas organizacionales e institucionales (Lundvall y Borrás, 1998), entre otras formas de lograr sinergias, discurrir en la consecución de objetivos comunes que favorezcan la construcción de tejidos de convivencia, progreso y desarrollo sostenible para todos sus habitantes.

En este contexto, los departamentos evidencian profundas asimetrías, por nombrar dos variables de la dimensión sexta, con respecto a las personas que tienen posibilidad de contar con el servicio de internet y al promedio de escolaridad de las personas mayores de 15 años de edad. De un lado, están aquellos departamentos que brillan por tener ausencia de suscriptores a internet, como Guainía (9 para el año 2013), Vaupés (10), Guaviare (13), Vichada (28); y, de otro, los que gozan de los beneficios de las TIC: Bogotá, con 1.203.544 suscriptores en el año 2013, Antioquia con 156.203, Valle del Cauca con 420.917.

En el caso de la escolaridad, pasan varios años, inclusive lustros, para ascender un año. Vichada, para pasar de 5,4 a 6,4 años de escolaridad en personas mayores de 15 años, se demora de 20 a 25 años; Putumayo se tardaría de 18 a 20. En cambio, aquellos territorios departamentales, como Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca, ubicados en la categoría muy alto, emplearían de 10 a 12 años.

Con las bajas tasas de densidad de investigadores, grupos de investigación, personas suscritas a internet y escolaridad, es bastante complejo poder incrementar la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I en la gran mayoría de los departamentos de Colombia. Esta circunstancia aboca a estos departamentos a vivir en la exclusión social, económica, cultural y política por muchos años más.

A manera de colofón

1. Este índice se debe tomar con las precauciones que todo índice plantea. No es concluyente ni exclusivo y, mucho menos, absoluto. Proporciona pistas, senderos y caminos para orientar racionalmente las decisiones en materia de las capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I que desee tener cada departamento. Focaliza las bondades que puede aglutinar en el momento de dinamizar el desarrollo sostenible del departamento desde la visión de las capacidades de C+T+I. Los actores y sectores que fortalecen las capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I deben tener claro, por ejemplo, que “en un mundo donde el conocimiento se duplica cada año y las habilidades tienen una vida media de 2,5 a 5 años” (Deloitte, 2014:7) es necesario y oportuno implementar políticas públicas que impidan la exclusión social y económica de las personas, principalmente, porque se carece de capacidades de C+T+I en el territorio.

2. La reducción de las desigualdades existentes entre los departamentos desde la perspectiva de las capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I amerita legitimar la institucionalidad subyacente a la creación, organización y difusión de la ciencia, la tecnología y la innovación en los territorios departamentales. La institucionalidad es y será la que coadyuve de forma sustancial (Kalmanovitz, 2004; North, 1993) a que este tipo de capacidades se articulen y dinamicen el crecimiento económico, el desarrollo sostenible de las regiones y mejoren sustancialmente la calidad de vida de los seres vivos.

Los departamentos categorizados en medio, bajo y muy bajo, principalmente, gozan de una institucionalidad baja, casi ausente, en materia de C+T+I. Dicha institucionalidad impide que la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I sea focalizada como importante, debido, principalmente, a la existencia de otros graves problemas sociales, económicos y políticos de la región. Tales problemas crean una muralla que les impide ver que logrando capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I se les facilitaría resolver con mayor equidad y racionalidad las dificultades de tipo social, económico, cultural, educativo y político, entre otras, de la región.

4. Aquellos departamentos que deseen ir superando las profundas desigualdades ocasionadas por la reducida capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I deben identificar, conceptualizar y realizar programas y proyectos que articulen de forma intensiva el aprendizaje y el conocimiento como un rol estratégico (Sánchez, Heene y Thomas, 1996) para el desarrollo de capacidades de C+T+I que coadyuven a absorber conocimientos que favorezcan el desarrollo endógeno territorial.

La capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I depende, en gran medida, del talento humano del departamento, según Rothwell y Dodgson (1991), Minbaeva *et al.* (2003) y Rasli *et al.* (2004). Este equipo humano está integrado por ingenieros, técnicos y tecnólogos; los másteres y doctores de las universidades, así como aquellos que están laborando en las empresas, centros y parques tecnológicos; los docentes vinculados a proyectos ondas; los grupos de investigación e investigadores cuyas acciones mejoran y potencian la capacidad de absorción de conocimientos; los empresarios e industriales que le apuestan a la I+D+I; los dirigentes políticos y diseñadores de políticas de C+T+I que no dudan en concebir y hacer operativas las variadas políticas públicas que apuntan a optimizar la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I con el fin de generar desarrollo endógeno territorial. El talento humano, en un alto porcentaje, facilita progreso y desarrollo sostenible de los departamentos, procurando constantemente la mejoría de la capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I.

5. Colombia es un país de grandes y marcadas asimetrías. La diferencia en capacidad de absorción de conocimientos de C+T+I que hay entre los departamentos refleja profundas inequidades y un potencial de vulnerabilidad palpable que afecta a la población que habita estos territorios, especialmente aquellos que se ubican en las categorías medio

alto, medio, bajo y muy bajo, 21 departamentos (cuadro 4). Al considerar la dimensión cinco, productividad científica y tecnológica, departamentos como Arauca, Guainía, Guaviare, San Andrés, Vaupés y Vichada están casi condenados a privarse por muchos años de ver y vivenciar escenarios que dinamicen actividades de innovación. Los actores y sectores, lo mismo que las organizaciones e instituciones que los arrojan, no han podido crear acciones para patentar, crear modelos de utilidad y diseños industriales debido a las limitadas capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I (cuadros 1 y 3). La ausencia de procesos de productividad científica y tecnológica, por ahora, lleva a los habitantes de estos departamentos a vivir excluidos de las bondades que acarrea contar con capacidades de absorción de conocimientos de C+T+I articulados al desarrollo endógeno de la región. La vulnerabilidad de los pobladores de estos departamentos es palpable e incuestionable; la inequidad es desalmada, perniciosa y excluyente.

6. Por lo anterior, tales asimetrías son un buen punto de partida para que las regiones que han vivido y padecido las variadas manifestaciones de violencia tengan un buen motivo y argumento para exigir la implementación de serias y constantes políticas públicas de C+T+I. El posconflicto puede facilitar programas y proyectos de C+T+I que favorezcan el desarrollo endógeno departamental.

La asimetría de capacidades de C+T+I existente en los departamentos de Colombia debe servir como punto de partida para implementar varias acciones. La primera, crear fuentes de información para tomar decisiones con respecto a la implementación de políticas relacionadas con la salud y la educación, sicosociales y económicas, entre otras. Hacer un seguimiento del discurrir de estas políticas a mediano y largo plazo es trascendental para asimilar experiencias cognitivas que fortalecerán la historia, la cultura, la política y el quehacer social de los reinsertados. La memoria escrita es vital para construir espacios de convivencia y de justicia social.

La segunda acción, crear conocimientos mediante investigaciones socioeconómicas, políticas, culturales, educativas, etc., que resultarán como consecuencia de implementar políticas variadas para incluir a las personas del posconflicto en la vida social y cultural del pueblo colombiano. Este tipo de investigaciones serán escenarios para que la comunidad científica regional, nacional e internacional refrende, desde diferentes enfoques, los resultados de los acuerdos de paz; los conocimientos adquiridos serán fuente invaluable para procesos de paz del mundo globalizado.

La tercera acción, implementar procesos de educación y formación de los reinsertados, pues el 70 % de ellos, según la ACR (2015)⁹², son personas jóvenes, tienen entre 26 y 40 años de edad. Según esta misma fuente, el 72 % no ha terminado el bachillerato, y el 49 % tiene hijos (Martínez *et al.*, 2015:2). La educación es uno de los instrumentos más

92 Agencia Colombiana para la Reinserción (ACR). (Agosto 2015). *Información estadística. Obtenido de Caracterización de la población: www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/cifras.aspx*.

importantes y efectivos para que los actores del posconflicto puedan articularse a la vida con normalidad.

Bibliografía

- Adler, P.S. (2001). Market hierarchy and trust: The knowledge economy and the future of capitalism. *Organization Science*, 12(2): 215-234.
- Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1): 99-120.
- Barney, J. B. (2003). Resources, capabilities, core competencies invisible assets and knowledge assets: label proliferation and theory development in the field of strategic management. In C. E. Helfat (Ed.). *The SIMS Blackwell Handbook of Organizational Capabilities* (pp. 422-426). Oxford: Blackwell.
- Burbano, P. P. (2013). Becas del Estado y Sistema de I+D+I universitario colombiano (tesis doctoral). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Camisón, C & Forés, B. (2010). Knowledge absorptive capacity: New insights for its conceptualization and measurement. *Journal of Business Research*, 7(63): 707-715.
- Camisón, C & Forés, B. (2011). Knowledge creation and absorptive capacity: The effect of intra-district shared competences. *Scandinavian Journal of Management*, 27: 66-86.
- Cheng, L. & Tao, Z. (1999). The impact of public policies on innovation and imitation: The role of R&D technology in growth models. *International Economic Review*, 40(1): 187-207.
- Cohen, W. M. & Levinthal, D.A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1): 128-152.
- Consejo Privado de Competitividad (2015). *Informe Nacional de Competitividad 2016-2016*, Bogotá: Zetta Comunicadores.
- Cooke, P. & Leydesdorff, L. (2006). Regional development in the knowledge-based economy: the construction of advantages. *Journal of Technology Transfer*, 31(1): 5-15.
- Dawson, R. (2000). Knowledge capabilities as the focus of organizational development and strategy. *Journal of Knowledge Management*, 2(4): 79-95.
- De Boer, M.; Van Den Bosch, F.A. & Volberda, H. W. (1999). Managing organizational knowledge integration in the emerging multimedia complex. *Journal of Management Studies*, 36(3): 379-398.
- Deloitte Consulting LLP (2014). *Tendencias Globales del Capital Humano 2014. Comprometiendo a la fuerza laboral del siglo XXI*, Londres: Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Recuperado de www.deloitte.com/about, diciembre de 2015.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2015). Cuentas anuales departamentales. Colombia Producto Interno Bruto. Boletín Técnico. Bogotá.
- Donate, M. & Gaudamillas, F. (2009). Estrategia de gestión del conocimiento y actitud innovadora en empresas de Castilla-La Mancha. Un estudio exploratorio. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 16(1): 31-54.
- Dyer, J.H. & Singh, H. (1998). The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, 23(4): 660-679.
- González, R. & García, F. (2011). Conceptuación y medición del constructo capacidad de absorción: hacia un marco de integración. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, 18: 43-65.
- Grant, R. M. (1996). *Dirección estratégica. Conceptos, técnicas y aplicaciones*. Madrid: Civitas.
- Harrington, S. J. & Guimaraes, T. (2005). Corporate culture, absorptive capacity and IT success. *Information and Organization*, 15(1): 39-63.
- Hervas-Oliver, J. L. y Albors-Garrigós, J. (2009). The role of a firm's internal and relational capabilities in clusters: when distance and embeddedness are not enough to explain innovation. *Journal of Economic Geography*, 9(2): 263-283.
- Hervas-Oliver, J. L., Albors Garrigos, J. & Gil-Pechuan, I. (2011). Making sense of innovation by R&D and non-R&D innovators in low technology contexts: A forgotten lesson for policymakers. *Technovation*, 31: 427-66.
- Hospers, G.-J. (2003). Creative cities: breeding places on the knowledge economy. *Knowledge, Technology, and Policy*, 16(3): 143-172.
- Jansen, J.; Van den Bosch, F. y Volberda, H. (2005): Managing potential and realized absorptive capacity: how do organizational antecedents matter. *Academy of Management Journal*, 48(6): 999-1015.
- Jennex, M. (2005). *Cases Studies in Knowledge Management*. San Diego: Idea Group Publishing.
- Jensen, M., Johnson, B., Lorenz, E. y Lundvall, B. (2007). Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy*, 36(5): 680-693.
- Jiménez, A. (1999). Las competencias y el capital intelectual: la manera de gestionar personas en la Era del Conocimiento. *Boletín Club Intellect*, 2: 2-5.
- Kalmanovitz, S. (2004). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Kim, L. (1998). Crisis construction and organizational learning: capability building in catching-up at Hyundai Motor. *Organization Science*, 9(4): 506-521.
- Kim, W.C. y Mauborgne, R. (1999). Creating the new market space. *Harvard Business Review*, 77(1): 83-93.
- Kneller, R. (2005). Frontier technology, absorptive capacity and distance. *Oxford bulletin*

- of economics and statistics*, 67(1), 1-23.
- Lane, P. J. & Lubatkin, M. (1998). Relative absorptive capacity and interorganizational learning. *Strategic Management Journal*, 19,461-477.
- Lane, P. J., Salk, J.E. & Lyles, M. A. (2001). Absorptive capacity, learning, and performance in international joint ventures. *Strategic Management Journal*, 22: 1139-1161.
- Lane, P. J.; Koka, B. & Pathak, S. (2006). The reification of absorptive capacity: a critical review and rejuvenation of the construct. *Academy of Management Review*, 31(4): 833-863.
- Lucas, L.M. & Ogilvie, D. (2006). Things are not always what they seem: How reputations, culture, and incentives influence knowledge transfer. *The Learning Organization*, 13(1), 7-24.
- Lundvall, B.A. & Borrás, S. (1998). *The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy. Targeted Socio-Economic Research Studies, DG XII, Commission of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Luque, E. (2001). Whose knowledge economy? *Social Epistemology*, 15(3): 187-200.
- Majumdar, S. (2000). Sluggish giants, sticky cultures, and dynamic capability transformation. *Journal of Business Venturing*, 15(1), 59-78.
- Makadok, R. (2001). Towards a synthesis of the resource-based and dynamic capability views of rent creation. *Strategic Management Journal*, 22(5): 387-401.
- Martínez, S., Ramírez, J. M. & Pertuz, M. C. (2015). *El rol de la educación en el posconflicto: Parte 1. La reincorporación de los desmovilizados*, Bogotá: Compartir y Fedesarrollo.
- Mayenberger, C. S. (2012). El enfoque sistémico de la innovación: ventaja competitiva de las regiones, en *Estudios Gerenciales*, vol. 28, edición especial, pp. 27-39.
- Maynez-Guaderrama, A., Cavazos-Arroyo, J. & Nuño-De la Parra, J. (2012). La influencia de la cultura organizacional y la capacidad de absorción sobre la transferencia de conocimiento tácito intraorganizacional. *Estudios Gerenciales*, 28: 191-211.
- Meyer-Krahmer, F. & Reger, G. (1999). New perspectives on the innovation strategies of multinational enterprises: lessons for technology policy in Europe. *Research Policy*, 28: 751-776.
- Minbaeva, D., Pedersen, T., Bjorkman, I., Fey, C. y Park, H. (2003). MNC knowledge transfer, subsidiary absorptive capacity, and HRM. *Journal of International Business Studies*, 34(6): 586-599.
- Ministerio de Educación y Ciencia (2007). *Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología*. Madrid: Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.
- Montresor, S. (2001). Techno-globalism, techno-nationalism and technological systems: Organizing the evidence. *Technovation*, 21: 399-412.
- Mowery, D.C. & Oxley J. E. (1995). Inward technology transfer and competitiveness: the

- role of national innovation systems. *Cambridge Journal of Economics*, 19: 67-93.
- Newey, L. R. & Shulman, A.D. (2004). Systemic absorptive capacity: creating early-to-market returns through R&D alliances. *R&D Management*, 34(5): 495-504.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation?* New York: Oxford University Press.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1999). *La organización creadora de conocimiento: cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*. México D.F.: Oxford Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, segunda reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Park, J-H.; Suh, H-J. & Yang, H-D. (2007). Perceived absorptive capacity of individual users in performance of Enterprise Resource Planning (ERP) usage: the case for Korean firms. *Information & Management*, 44, 300-312.
- Pérez, C. (2004). *Técnicas de Análisis Multivariante de Datos*. Madrid: Pearson Educación, S. A.
- Peteraf, M. A. (1993). The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view. *Strategic Management Journal*, 14: 179-192.
- Petroni, A. (1998). The analysis of dynamic capabilities in a competence-oriented organization. *Technovation*, 18(3): 179-189.
- Piaget, J. (1976). *Psicología e Pedagogía*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- Pinto, J. (2007). Sistemas de gestión de competencias basadas en capacidades y recursos y su relación con el sistema SECI de gestión del conocimiento realizada por las pequeñas empresas del Urola medio (España). *Estudios Gerenciales*, 23(105): 13-38.
- Powell, W.W. & Snellman, K. (2004). The knowledge economy. *Annual Review of Sociology*, 30: 199-220.
- Prahalad, C. & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, 68(3): 79-91.
- Quintana C. & Benavides C. (2003). Redes de cooperación tecnológica y capacidades dinámicas. *Boletín Económico de ICE* 2779. Ministerio de Economía. Madrid.
- Rasli, A., Madjid, M. & Asmi, A. (2004). *Factors that influence implementation of knowledge management and information technology infrastructure to support project performance in the construction industry*. International Business Management Conference. University Tenaga Nasional, 62-70.
- Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología, Argentina.
- Roper, S. & Love, J. (2006). Innovation and regional absorptive capacity: the labour market dimension. *The Annals of Regional Science*, 40: 437-477.
- Rothwell, R. & Dodgson, M. (1991). External linkages and innovation in small and medium-sized enterprises. *R&D Management*, 21(2): 125-136.

- Sánchez, R., Heene, A. & Thomas, H. (1996). *Dynamics of Competence-Based Competition*. Oxford: Elsevier.
- Szulanski, G. (1996). Exploring internal stickiness: impediments to the transfer of best practice within the firm. *Strategic Management Journal*, 17: 27-43.
- Teece, D., Pisano, G. & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7): 509-533.
- Tsai, W. (2001). Knowledge transfer in intraorganizational networks: effects of network position and absorptive capacity on business unit innovation and performance. *The Academy of Management Journal*, 44(5): 996-1004.
- Van den Bosch, F.A.J.; Volberda, H.W. & De Boer, M. (1999). Coevolution of firm absorptive capacity and knowledge environment: organizational forms and combinative capabilities. *Organization Science*, 10: 551-568.
- Vermeulen, H. (2004). Models and modes of immigrant integration and where does southern Europe fit? In C. Inglessi, A. Lyberaki, H. Vermeulen, & G. J. van Wijngaarden (Eds.), *Immigration and Integration in Northern versus Southern Europe*. Athens: Netherlands Institute in Athens.
- Verona, G. & Ravasi, D. (2003). Unbundling dynamic capabilities: An exploratory study of continuous product innovation. *Industrial and Corporate Change*, 12(3):577-606.
- Volberda, H.W.; Van den Bosch, F.A.; Flier, B. & Gedajlovic, E. (2001). Following the herd or not? Patterns of renewal in the Netherlands and the UK. *Long Range Planning*, 34(2): 209-229.
- Wen, C., Holden, T., Wilhelmij, P. & Schmidt, R. (2000). Where does knowledge management add value? *Journal of Intellectual Capital*, 1(4): 366-380.
- Wijk, R., Jansen, J.J.P. & Lyles, M.A. (2008). Inter- and Intra-Organizational Knowledge Transfer: A Meta-Analytic Review and Assessment of its Antecedents and Consequences. *Journal of Management Studies*, 45(4), 830-853.
- Zahra, S.A. & George, G. (2002). Absorptive capacity: a review, reconceptualization, and extension. *Academy of Management Review*, 27(2): 185-203.

4.1. REPENSANDO LA INTER-TRANS-PLURI-CULTURALIDAD¹ EN LA INNOVACIÓN PÚBLICA Y LOS RETOS ODS-2030

Autor: Danilo Alfredo Ortiz Vargas²

Institución: reducativahemisférica.org

Resumen

La presente investigación ha implicado un trabajo de más de cuatro años, cuyos resultados son notables bajo un proceso de construcción, vinculando diversos campos transversales como la sociología-jurídica, con la teoría crítica de los DD. HH. y del pensamiento decolonial de la educación y su incidencia en la innovación, en una nueva perspectiva³, mediada por su resignificación de una formación inter-trans-pluricultural, la cual afecta la inclusión de sectores con valores cognitivos y culturales diversos.

Se parte desde planteamientos de la praxis de los DD. HH. en la Administración pública convencional frente a los retos de las transformaciones institucionales que trae el *plurinacionalismo* como una propuesta epistémica continental Andina y del Caribe, la cual asume los retos de crearse y posicionarse paralela y armónicamente a postulados institucionales fijados por entes [estatales o multilaterales], máxime en plena corriente Bicentenario –LAC–, teniendo como teleología alejar otros espacios para ingresar otros modelos de formación que optimicen los actuales.

Palabras claves: *Resignificación, formación inter-trans-pluricultural, plurinacionalismo, teleología.*

- ¹ Este estudio es de corte crítico ya que corresponde a los resultados de una investigación doctoral en desarrollo, sobre la dialéctica del *plurinacionalismo* mediado por la prospectiva de los DD. HH. en épocas de replanteamiento epistémico "bicentenario". Es una construcción académica única en su género debido a su incidencia interinstitucional y de rango internacional. Fue desarrollada por medio de la reducativahemisférica.org, entidad que lleva varios años en la exploración por medio de su observatorio internacional *interculturalidad-interculturalidad-transculturalidad y plurinacionalismo* para América Latina y el Caribe (IITP-LAC).
- ² Abogado. Especialista U. Externado de Colombia. Magíster en DD. HH. de la UPTC, PhD en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia, PhD en Educación Internacional UCN. Es reconocido como el Decano Fundador más Joven de Colombia con la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Internacionales –Programa Derecho- Relaciones Internacionales–, de la JDC en Tunja, Docente (pregrados, posgrados UPTC, ESAP). Exdecano Facultad Derecho Universidad Antonio Nariño (Sede Duitama), Investigador, Par Académico ante el MEN, actual Director y Cónsul Fundador de la reducativahemisférica.org / www.redhcommunity.org
- ³ Ver convención internacional de Incheon que fija los retos de la ONU, a través de la UNESCO para una educación 2030. los saberes de las naciones originarias –sigan encapsulados– bajo una supuesta salvaguarda en aras de gostrar contextos comunes y benéficos como lo prevén los principios y fundamentos de los ODS-2030.

El documento tendrá la siguiente construcción y desarrollo para su interpretación.

1. Orígenes y posturas del Plurinacionalismo vs. los DD. HH.

Es innegable cómo las actuales instituciones, tanto públicas como privadas y mixtas, han tenido que crecer en sus procesos –movimientos sociales– Boaventura (2002) “...conceptualmente los DD. HH. simbolizan la más alta conciencia emancipadora del derecho y de la política y son intrínsecamente utópicos...” (p. 196), haciendo frente a dos roles, el endógeno que va desde los aspectos históricos –Colonia vs. Independencia– fuente de la llamada patria, posterior paso a la república que ha implicado establecimiento y/o adaptación de su estructura política pública, social, democrática y económica, entre otros, frente a un referente exógeno, que en el caso de las Américas, deviene sus efectos a mediados de los años 1917-1945, sucesos de posguerra “mundial”, dieron el surgimiento de una postura tildada “humanística” con perfil político universalista, recogida en las declaraciones fundacionales, por ejemplo la Carta⁴ estipuló aspectos básicos importantes en la época y contexto crítico, ante los efectos inimaginables de la guerra; por ello, postulo en el preámbulo dos momentos teleológicos que se abordarán de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU):

El primero

“...NOSOTROS LOS PUEBLOS DE LAS NACIONES UNIDAS RESUELTOS

A preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad (subrayado fuera de texto).

Desde una de las perspectivas de la investigación sociológica, llama la atención como se propuso una homogenización con el supuesto tinte de una diversidad de naciones no por ser en el sentido de la palabra una “mono-nación”, sino en su querer de fondo, amalgamar a todos en una identidad más impuesta que sentida, se encuentra entonces que tal premisa opera en pro del código internacional naciente, llamado Carta, así como determinar el sujeto detentador o destinatario de los postulados y se deja de forma genérica el aspecto preponderante de lo individual (persona humana), sin

4 <http://www.un.org/un70/es>

asomo a una opción de creer visible que pudiera haber personas colectivas, más exactamente congregaciones, comunidades con esta propuesta, que, por lo tanto, quedan encerradas en el constructo de nación, ya que la idea, más de corte político que social u antropológica, es que todos los que aspiran a ingresar deben llegar con esa impronta: nación, excluyendo que al interior de tal figura existen otros colectivos que no deseaban más antes o que ahora ser absorbidos por vía de codificaciones internas. En este sentido, ese era el boom del momento y el faro a seguir pues ya se había mordido la carnada de la búsqueda de un progreso social y por ende el mejoramiento de la vida y la libertad, sin saber el lugar en la cadena, eso se nota en los documentos constitucionales locales como en los que se haría como respuesta actoral internacional (ver Carta de la OEA, suscrita en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana), este texto, que se abordará adelante para cerrar el análisis, es el hilo conductor de la primera parte de la Carta de la ONU.

Retomando, leyendo a renglón seguido, salta a la vista una estrategia que gira bajo la perspectiva relevante de lo cuantitativo que lo cualitativo de los “seres humanos”, además se señala que se busca una supuesta igualdad –siendo de por sí un contrasentido–, entre naciones grandes y pequeñas, tal como se subraya, pues no es una exclusión lo señalado en el párrafo antecedente, se endilga una variable muy peligrosa que a la fecha sigue creando factores de exclusión, aunque ello obedece a que no se mira el saber, la historia ancestral de las comunidades sino su valor (económico) para catalogarlas que en este nuevo escenario están en la retaguardia, van de la mano de la pobreza, la miseria, su poco o nulo avance aparente de cientificismo, que las hace ser estigmatizadas como naciones, lejos del progreso que ahora será su aspiración, pero además de tal errada categoría, estarán en el lugar de ser pequeñas frente a las grandes, en armas, en población, en “desarrollo” y, sobre tal escenario, se siembra la semilla que muy poco respetarán las grandes naciones, por ser ellas las detentadoras de señalar qué es o no justicia.

El segundo, Carta de Naciones Unidas - ONU

Y CON TALES FINALIDADES

A practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos,

A unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,

A asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y

A emplear, un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos (subrayado fuera de texto).

Observando cómo los DD. HH. siguen siendo vulnerados por los procesos de

desplazamiento, debido a la guerra en diversos sectores del mundo, las administraciones locales pueden hacer muy poco al margen de control, así para el caso de la guerra en Siria y la región del Medio Oriente (ver cuadro), son efectivas y constantes las acciones *in lotus* que hacen las agencias ONG y voluntariados en comparación con las entidades creadas para defender, supuestamente, los derechos de los ciudadanos sin distinción alguno de raza, etnia, nación, religión, entre otros, pero las autoridades regionales y multilaterales *omiten* esos postulados teóricos y en la praxis efectúan lo contrario.

Los gobiernos siguen bloqueando el acceso y asistencia humanitaria, cada vez con muros y barreras de todo tipo, dado que las poblaciones se desplazan con niños, adultos mayores, mujeres, personas con diversas limitaciones, pero no son vistos como personas sino como objetos, ese es el contexto en diversas regiones que en América Latina son evidentes como en los casos de México, Venezuela, entre otras.

Ayer con la conmemoración de los 70 años de la ONU⁵, y frente a las actuales estados-nación-plurinacionales miembros⁶, por otra se percibe que los actos bélicos son como por esta época “incendios” que ocurren en cualquier parte del mundo unos por la naturaleza social –el conflicto–, otros por provocaciones u omisiones que permiten el surgimiento de escenarios que van desde la barbarie, el genocidio, delitos de lesa humanidad, con matices locales o internacionales, olvidándose que las acciones en contra de un ser humano, sin importar el origen étnico-racial-político-económico-afectación a las fronteras son actos de violación a los derechos humanos, como los actuales sucesos que están pasando y que se abordan más adelante.

Por ello la Declaración Universal de los Derechos (1948) con casi 68 años es un gran derrotero, así como la Carta de las Naciones Unidas antes analizada en sus aspectos finales, estos documentos nos lleva a su abordaje paralelo, atendiendo varios de los problemas que se exponen en los 70 años de la ONU, no solo son de orden político, sino social y humanitario, que ha llevado la reactivación de problemas de migración, desplazamiento forzado nunca antes registrados, por la ANHCR. (Ver gráfica).

5 <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml>

6 <http://www.un.org/es/members/>



Fuente: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/>

Frente a esta realidad (2016), surgen los nuevos retos porque los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se quieren ampliar, ese fue el llamado de la mayoría de Estados en la sesión 70 de la Asamblea de Naciones Unidas, aquí se recoge en atención a los cambios no contemplados con el aumento migratorio, con respecto a los siguientes derroteros:

“...Las Naciones Unidas adoptarán en breve los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), y conviene incluir objetivos relacionados con la migración, junto con objetivos en ámbitos tales como el fomento del trabajo digno, el empleo juvenil, los salarios y las políticas de protección social, que pueden ayudar a los países de origen a crear mejores oportunidades económicas en su territorio. La UE seguirá apoyando activamente los objetivos relacionados con la migración como parte del marco global final y haciendo hincapié en la importancia de que se aprovechen al máximo los efectos positivos de la migración como medio horizontal de aplicación de la agenda para el desarrollo posterior a 2015. Se complementaría así el trabajo de las asociaciones de movilidad...”.

Es, entonces, notorio cómo la migración se desborda, lleva en este estudio a encontrar que las instituciones acuden a salidas directas, las que en tiempos normales demorarían décadas y que borran el factor de nación al matizarlo frente a reubicar al migrante, reintegrarlo al sistema, readaptarlos y visionar nuevas estrategias que cualifique el desarrollo en todos los horizontes, tal como lo promueve el plurinacionalismo, en el sentido de dar todas y las mejores condiciones para la dignidad humana sin “fronteras”.

Nótese cómo en esta parte de estudio la declaración ya con más de seis décadas, fijó en su momento que los derechos son de factor fundamental para el hombre, pero que hoy, estos se matizan en cuanto se esté poniendo en violación, peligro la dignidad

como la esencia social, que no es otra que la humana como colectivo, es aquí donde la investigación nota un giro como el propuesto al ser imprescindible resignificar hasta donde los derechos humanitarios dejan de ser verticales en la relación estado-nación, y se tornan en horizontales en las migraciones de las comunidades, que como se citara por diversos jefes de Estado en la Asamblea 70 de la ONU, si tenemos una globalización de las mercancías, porque se restringe el derecho humano de la migración de los pueblos, ya sin apego al factor de otrora Estado, pues el reclamo es que el mundo tiene es un plurinacionalismo que superó las fronteras y no por ello, se deben promover o permitir el retroceso a cerrar fronteras, elevar muros y expulsar a la humanidad sin humanidad.

2. Retos de la institucionalidad [Administración Pública] frente al plurinacionalismo (pluralismo jurídico posnacional)

Una resignificación tiene que asumir a los colectivos frente a las instituciones, que tal como se dijo (estado-nación)⁷, no son el elemento conector de los cambios de las comunidades en el hoy, pues su actual proceso ha denotado la imposibilidad de desarrollo y avance por el afán de unificar, homogenizar, y ratificarse tal como está aconteciendo con los actos alusivos al bicentenario, con el supuesto valor de inclusión social cuando viene sucediendo todo lo contrario, el estudio abordó las actuales transformaciones que han tenido que implementar estados que se han declarado plurinacionales y sus resultados en menos de una década, han traído bienestar desde la aceptación de pluri-identidades en las comunidades, y el logro de políticas públicas diferenciales pero armónicas, tomemos un factor como es el educativo y tenemos, que para el caso del sistema boliviano en esta área, fijó principios⁸ que se desarrollan de manera transversal, diferencia y vanguardistas en la educación plurinacional, que cuenta con diversas clases a saber educación descolonizadora, educación comunitaria, educación intracultural, intercultural y plurilingüe, educación productiva, científica, técnica, tecnológica y artística.

Para el caso colombiano la investigación logra abordar que no se cuenta con un sistema plurinacional, pues se creyó desde la Constitución de 1991 que al hablar de multiculturalidad o jurisdicción indígena ya se logró el reconocimiento del otro, sin ser ese cierto a la fecha, es por ello, que esta investigación viene asumiendo un análisis desde la hermenéutica, donde ha tenido como referente la construcción desde la realidad temporo-espacial reflejada en los campos jurídicos positivistas, que fueron construidas con una población que ha estado al margen del sistema, valga resaltar específicamente, la construcción del término “etnoeducación”.

7 <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/>

8 http://www.minedu.gob.bo/files/Doss2_6_Curriculo_Base_SEP.pdf

Ley 115 de 1994, que en su capítulo III Art. 55, definió la etnoeducación como:

“Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad colombiana y que posee una cultura, una lengua, unas tradiciones y unas fuerzas propias y autóctonas...” (Negrillas fuera de texto).

En el Decreto 804 de 1995 se estableció la educación como derecho de los pueblos étnicos, (...) *a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural*. Es decir, que fijó un fin de servicio y a la vez una tensión entre las comunidades étnicas que podrían adoptar una educación desde las culturas étnicas o una escolarización de las culturas.

Por otra parte, en el Decreto 1122 de 1998, por el cual se establece la cátedra de estudios afrocolombianos en los establecimientos educativos de la Nación, generó una yuxtaposición aún insalvable entre los grupos étnicos afrodescendientes y raizales, frente a los indigenistas, que siempre lucharon por un espacio y fijación de una política estatal que dicho ente desvirtuó como eje de formación especial de una comunidad diversa.

El Acto Legislativo número 01, aplicado a la Constitución Política de 1991, y la Ley 715 de 2001, desaparecen los fines logrados por el Decreto 804 de 1995, y se borra el ejercicio al derecho a la etnoeducación, quedando a la deriva los otros sujetos de educación, que al insertar modelos de homogenización –estándares–, anula una formación hero-étnica-educativa.

Está en cuestionamiento por los actuales movimientos sociales en el sentido de ser actores en la praxis y no en la estadística, para modelar sus espacios al reconocimiento dentro de los sistemas jurídicos que deben dar avance a un pluralismo étnico-jurídico, tendientes a resignificar instrumentos como la Constitución Política de 1991, en su momento fue pionera al establecer desde el preámbulo como en un amplio articulado –7, 8, 10, 13, 63, 68, 70, 72, 93, 171, 176, 246, 330, que el Estado social de derecho tendrá un carácter pluriétnico y multicultural para la “nación colombiana”, lo que implica que el Estado asegura su hegemonía– proteger el derecho a la identidad, la igualdad, la integridad, la propiedad colectiva, pero se aleja a garantizar la integridad y subsistencia de los “grupos étnicos y culturales”, lo que implica una necesaria apertura de la Plurinacionalidad de las comunidades que habitan en un territorio de origen, y no ser incluidas por sucesos que se catalogan para esta investigación como reincidentes, impuestos con el velo de refundar una estructura en “corrientes bicentenarias”, el reto es frenar la exclusión social.

3. Proyecciones y posturas de entidades internacionales en el Bicentenario frente a los (ODM-2015 y los ODS-2030) para una política pública

Para desarrollar este punto comparativo de último avance en la modernidad, se hace indispensable primero hablar que se fijó desde los denominados Objetivos del Milenio (ODM) como meta para el año 2015, y sus efectos pos 2015, pues bien, se propuso por la ONU, inicialmente ocho (8) objetivos:



Cada uno de ellos tiene como transversalidad atender problemas coyunturales por cada organización estatal en su nivel interno, pero no olvidando que su incidencia es fundamental y notoria para la población.

Hasta aquí y para finales de 2015, como la transición del 2016, serán muy pocas las entidades que logren señalar como cumplidos los ODM ciento por ciento, por ello, en el posterior a 2015, se procura fortalecer las labores y fijar una nueva política mundial, por ello el pasado mes de septiembre de 2015, en el septuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea de la ONU, se fijó la agenda 2030, y se señalaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Producción en colaboración con TROLLBÄCK + COMPANY | TheGlobalGoals@trollback.com | +1.212.529.1010
Para cualquier duda sobre la utilización, por favor comuníquese con: dj@campainforun.org

Vistos los ODS, se puede señalar que la ONU sigue dándole prioridad al objetivo primero, sobre superar la pobreza, “erradicarla”, en todas sus formas y a nivel mundial, tarea aún inimaginable ante tan notorias desigualdades.

Así, tenemos que la institucionalidad, llamada Estado, debe ponderar las notorias variables para seguir señalando que son de generaciones que datan de primera, segunda, tercera, o naciente en el contexto del desarrollo, en sus formas endógenas como exógenas, la invitación es que se debe frenar en promover por las ciencias, los medios y la academia que los países pueden tener mundos, submundos, postulado para a pesar de los avances se puedan ver dentro de una teleología internacional como verdaderos pares, ahora, de otra parte, resignifica a la sociedad, ya no será la continuidad de una aspiración imitativa, sino se promueve por el surgimiento de un nuevo ADN social, que en una formula podría ser; $ODS = S (P+I)$, despejando tendríamos decir que los ODS ahora serán vistos y aceptados si y solo la naciente sociedad procrea los genes de la pacificidad como la inclusión, postulado retador ante los actuales conflictos de guerra; por consiguiente, los ODS son relevantes para ajustarse no a planes de gobiernos de turno sino como ejes de trabajo del Estado y la comunidad, aunque esto no ocurrió con los pasados ODM.

Conclusiones y propuesta de la investigación

a) Consolidar avances institucionales (públicos y privados)

El proyecto en curso del observatorio sugiere la búsqueda de la construcción y declaración del Día Internacional de las Comunidades de Origen, no como lo viene desarrollando la ONU, Día Internacional de los Pueblos Indígenas⁹, que en 1994 fijó la asamblea, se estableció para procurar “salvaguardar” a tales grupos, y lo refiere a un acto más de corte humanístico, cuando ello no debe verse solo desde ese enfoque; en esta investigación se buscará el reconocimiento de un día, conmemorativo y de acción, ir a la memoria colectiva de las comunidades precolombinas y en esa fecha podría llamarse con el nombre nativo y no por el mutado en la lengua actual. Tal ejercicio rescata la identidad de las regiones y les permite dar el paso para su reconocimiento como sociedades de plurinaciones en una institución coherente y flexible con los nuevos ODS.

b) Cátedra Itinerante Internacional – Movimientos Sociales – ODS

Promover que los ODS-2030 se tornen en fines misionales interinstitucionales presentaciones en diversos escenarios como propuesta de las investigaciones, recreando a través de la música –sinfónica u otra–, una interacción del auditorio con temáticas analíticas, críticas y propositivas, ha sido llevada a países como Perú

- Universidad de Tacná¹⁰ (2013), México - UNAM¹¹ (2014)–, así como en diversas regiones a nivel nacional y el proceso sigue fortaleciéndose, pues promueve como objetivos:
- Profundizar y de-construir el conocimiento en el hoy sobre los derechos de la humanidad en una normatividad nacional como internacional, su reto frente aún contexto que re-signifique su rol intra (institucional) como extra (movimientos sociales), en plena época americana de una corriente epistémica “bicentenario”; frente a las directrices de una teleología de comportamientos sociales como de la interdisciplinariedad –teorización, continuidad y praxis– propios en cada país-región.

a) Red revistas y capacitaciones para una política ODS

Será un medio que a través del portal de www.redhcommunity.org, promoverá la publicación de escritos de diversos cortes y áreas del saber, llevando los resultados de las actuales investigaciones y cogestionando nuevas alianzas interinstitucionales, como el escenario del II Congreso IGP -2016.

9 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/49/214>

10 http://www.upt.edu.pe/portal/noticia_detalle.php?ide_not=1513

11 www.redalc-china.org/presentaciones/.../Danilo-Ortiz.pptx

Bibliografía

Bermejo, Diego (2005). *Postmodernidad: Pluralidad y transversalidad*. Ed. Anthropos

Zapata-Barrero Ricard (2001). *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: Hacia un nuevo contrato social*. Ed. Anthopos.

Boaventura de Sousa Santos (1999). *La globalización del derecho*. Ed. UNAL.

www.un.org

<http://www.oei.es/index.php>

www.redhcommunity.org

<http://www.un.org/un70/es>

<http://webtv.un.org/watch/cuba-general-debate-70th-session/4516212578001>

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf)

[migration/background-](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf)

[information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf)

4.2 VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Autor: Tania Del Carmen Beltrán Estremor

Institución: Empresa Social Del Estado - Hospital Local Cartagena de Indias

Resumen:

La ponencia que se suscita gira en torno a la vulneración del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en las cárceles de Colombia, especialmente, en aquellos reclusos en el Instituto Penitenciario de Mínima de Seguridad de Cartagena, en la cual se muestra la realidad a la que está expuesta este segmento de la población dentro de la institución, porque se les viola un derecho fundamental como lo es el de la salud, la cual se ve notoriamente afectada por las condiciones de superpoblación y/o hacinamiento, carencia de infraestructura y atención sanitaria inadecuada; debido a que se evidencia que el estado de cosas inconstitucional invoca la integración de funciones y el deber entre las ramas del poder público, con el fin de que se dirija a favorecer el goce efectivo de los derechos fundamentales y al cumplimiento de los fines y objetivos del Estado social de derecho en estos centros penitenciarios.

Además, se presentarán los resultados de un proceso de recopilación, sistematización y análisis de información a partir de una investigación descriptiva realizada en el Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario del Distrito de Cartagena, la cual aportará la situación actual del derecho a la salud en este centro y la importancia de su incorporación basado en un enfoque gerencial basado en la gestión pública, cuyo objetivo es lograr visualizar la vulneración de derechos de la población que se encuentra privada de la libertad, producto de la limitante de la privación y de las condiciones estructurales del sistema penitenciario y carcelario colombiano.

La vulneración a los derechos en salud se ha convertido, por lo tanto, en uno de los temas más controvertidos en relación con la violación de derechos humanos en las cárceles de Colombia, Cartagena no es la excepción; por ello se ha realizado un análisis sistemático documental con el fin de identificar las causas y factores que originan esta problemática y el papel actual del Estado frente al cumplimiento de los fines y objetivos del Estado social de derecho.

También concluye que el Sistema Penitenciario de Cartagena, en especial, se encuentra en un estado de crisis, dado el no cumplimiento de la misión para la

cual fueron creados, esto implica una necesaria reestructuración de la gestión pública que privilegie la inserción de cambios estructurales, principalmente, que tengan que ver con la redefinición de los enfoques de la administración, en donde se privilegie la orientación hacia los resultados y a través de su aplicación real se logre el cumplimiento de los derechos humanos, en especial el de salud porque está asociado a la vida, a la integridad y a la dignidad, así como dado su carácter esencial constitucional. Esto a partir de la formulación de una política pública de acción basada en el respeto a la dignidad humana y a la luz del principio de enfoque diferencial.

Palabras claves: *vulneración del derecho a la salud, enfoque gerencial, gestión pública, vulneración de derechos*

INTRODUCCIÓN

A partir del estudio descriptivo de corte transversal de la problemática que se suscita en torno a la vulneración del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en las cárceles de Colombia, especialmente, en aquellos reclusos en el Instituto Penitenciario de Mínima de Seguridad de Cartagena, se muestra la realidad a la que está expuesta este segmento de la población dentro de la institución, ya que se les viola el derecho fundamental como lo es el de la salud (reconocido como tal a partir de la reforma de la Ley Estatutaria de Salud sancionada el 16 de febrero de este año) la cual se ve notoriamente afectada por las condiciones de superpoblación y/o hacinamiento, carencia de infraestructura y atención sanitaria inadecuada, por esos se evidencia que el estado de cosas inconstitucional invoca la integración de funciones y el deber entre las ramas del poder público que se dirija a favorecer el goce efectivo de este derecho fundamental y el cumplimiento de los fines y objetivos del Estado social de derecho.

Es ineludible que se requiere la creación de una política pública con enfoque de derechos que garantice que toda persona privada de la libertad cuente con las garantías mínimas para preservar su dignidad humana en un entorno saludable.

1. Objetivos

1.1. Objetivo general

Analizar las condiciones de vulnerabilidad en salud a las que se ven expuestos los reclusos y a partir de ese análisis incorporar una mirada desde la Administración Pública con la cual se puedan generar insumos teórico-prácticos que permitan obtener los elementos necesarios para proponer un modelo de gestión en la Cárcel Distrital de Ternera que encarne los valores de eficiencia, capacidad de gestión y uso racional de los recursos,

de tal forma que ese centro se convierta en un modelo de implementación de la gestión pública en entidades de esta naturaleza.

1.2. **Objetivos específicos**

- Visualizar la vulneración de derechos a los cuales la población que se encuentra privada de la libertad se ve enfrentada, debido a la condición limitante de la privación y de las condiciones estructurales del sistema penitenciario y carcelario colombiano.
- Realizar un análisis acerca de la situación de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, más específicamente en el área de la salud, ya que con ellos se obtendrá una mirada completa de la evolución jurídica en lo referente a este tema y a su vez los mecanismos que se han empleado para proteger a esta población de las vulneraciones y/o violaciones.
- Esbozar el derecho a la salud, poniendo de relieve las implicaciones de su no cumplimiento y los mecanismos existentes para su protección atendiendo las necesidades de la población afectada y los recursos que asigne el Estado para tal propósito.
- Incluir un modelo de administración carcelaria basado en la gestión pública, de tal manera que desde esta perspectiva se puedan lograr vislumbrar resultados acordes a las necesidades humanas que esta población amerita y que en consecuencia le permitan al Estado consolidar modelos de gestión eficientes y austeros.

2. **Los derechos humanos en la privación de la libertad**

Para efectos de la presente ponencia, es importante tener en cuenta el concepto de privación de la libertad, el cual consiste en que una persona se ve segregada físicamente en un espacio determinado como consecuencia de la aplicación de una medida dictada por una autoridad judicial, esta segregación se realiza en un espacio arquitectónico delimitado; por lo tanto, se tendrán en cuenta para el análisis de la vulneración de derechos, las acciones u omisiones que sean constitutivas de violación de los derechos humanos que ocurran en ese espacio delimitado, que es el sistema carcelario, específicamente el de la ciudad de Cartagena.

Los derechos humanos para esta población están regidos por una normatividad internacional que, a partir de observaciones y análisis hechos acerca de las condiciones en las que se encuentran, obligan a los Estados a garantizar su protección especial partiendo del principio universal de que todos los seres humanos son dignos e iguales ante la ley.

Es así como existe una reglamentación general y específica que fundamenta las acciones de los Estados frente a la población privada de la libertad; dentro de la reglamentación general existen disposiciones tales como las enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, principalmente.

En estas disposiciones generales se resalta la importancia del ser humano como sujeto de derechos, independiente a las condiciones particulares que este posea, para el tema que nos ocupa las personas privadas de la libertad.

Existe también una reglamentación específica en nuestro país que regula el accionar del Estado en relación con el Sistema Penitenciario y Carcelario partiendo de lo consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en su art. 13 menciona el deber del Estado de brindar atención y protección a todas las personas bajo el principio de igualdad sin ninguna discriminación (...) *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

Para hacer efectivo el goce de los anteriores derechos se creó el Código Penitenciario y Carcelario mediante la Ley 65 de 1993, actualmente, reformada en algunos artículos por la Ley 1709 de 2014 la cual regula el cumplimiento de las medidas de detención privativa de la libertad en los Sistemas Carcelarios y Penitenciarios.

Frente a este panorama el reto que se plantea desde la Gestión Pública es lograr diseñar modelos de atención en salud que respondan a los requerimientos del Derecho Internacional que regula el tema, optimizando el uso de los recursos dispuestos para ello.

3. El derecho a la salud

Tomaremos como punto de partida el concepto de salud emitido por la Organización Mundial de la Salud *“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”*.

Luego entonces, si la salud es un estado de bienestar integral y está relacionado con el derecho a la vida y esta última es constitucionalmente responsabilidad de los Estados, en este caso del colombiano, tal como lo consagra la Constitución Política de 1991 en el artículo 11, la salud no debe ser ajena al diseño de políticas públicas que propendan por garantizar la vida, ya que a través de ella se hace efectivo el derecho a la salud.

De acuerdo con la relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los enunciados anteriormente mencionados hay diversas variables que vulneran el derecho a la salud, estas son el hacinamiento o sobrepoblación, las deficientes condiciones de reclusión, los altos índices de violencia y la falta de programas educativos.

La Constitución colombiana establece en el artículo 49 que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos al cargo del Estado. Asimismo en el artículo 13 establece que el Estado, en calidad de Estado Social de Derecho, debe promover las condiciones para que la igualdad tenga implicaciones reales y efectivas.

Es importante anotar que mucho se ha hablado y escrito sobre la salud como derecho fundamental; sin embargo, esta no aparece consagrada como tal en la Constitución hasta la reforma realizada este año mediante la nueva ley estatutaria de salud (1751 de 2015) en la que se reglamenta.

Por otro lado, la reforma al Código Penitenciario y Carcelario a partir de la Ley 1709 de 2014 tiene una implicación directa en la calidad de la atención de la población en general, especialmente, en la de las personas privadas de la libertad, pues se crea el Fondo Nacional de Salud mediante el cual se incorporan varias novedades para la implementación de modelos de atención, entre ellas, el principio de “enfoque diferencial” que reconoce las diferencias de estas personas en relación con la población en condición de libertad.

Igualmente, resalta en su art. 5° el respeto a la dignidad humana, destacándose en él que: (...) *la carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.*

Otra novedad importante es la relacionada con las condiciones de los establecimientos de reclusión en la que la ley en su art. 16, parágrafo 2° indica que: *“Todos los establecimientos de reclusión deberán contar con las condiciones ambientales, sanitarias y de infraestructura adecuadas para un tratamiento penitenciario digno”.*

La creación del Fondo Nacional de Salud para las personas privadas de la libertad es de suma importancia no solo para la Gestión Pública ya que brindará las herramientas necesarias para que las Unidades de Servicios Penitenciarios y Carcelarios cumplan con la administración eficiente y efectiva de los recursos dispuestos para la atención en salud que requiera esta población según el modelo que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, sino también para la persona privada de la libertad dado que tiene en cuenta una cantidad de factores integrales como infraestructura, alimentación, vestido, entre otros, que permitirán el goce pleno de sus derechos en la medida que se implemente su cumplimiento.

4. Gestión pública frente a la vulneración del derecho a la salud en las personas privadas de la libertad

Tal como se pudo leer en capítulos anteriores, la evolución histórica de los sistemas carcelarios y penitenciarios en Colombia y en Cartagena se presentó gracias a cambios suscitados desde el entorno social y estatal, los cuales surgieron a partir de necesidades específicas tanto de la población como del derecho internacional que regula su atención,

así mismo estos cambios en la manera de concebir a las personas privadas de la libertad, vistos desde entonces como sujetos de derechos, exige para la Administración Pública cambios en la manera de gerenciar y gestionar la política pública para lograr una efectiva prestación de los servicios con una óptima utilización de los recursos.

Según Guerrero Orozco (1997) los Estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada (p. 28).

Esta satisfacción de la administración pública a los asuntos sociales implica una reingeniería en los métodos administrativos que promuevan una gestión pública eficiente, más efectiva y a menor costo.

En este escenario surge el New Public Management, o nueva gestión pública (NGP), como un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales. (Navas Quintero, 2010, p. 37).

La idea que se plantea entonces es que las cárceles no sean entes ajenos a estos procesos de reingeniería administrativa, sino al contrario, que se conviertan en un espacio idóneo para avanzar en una gestión pública enfocada en el desarrollo humano aplicando principios gerenciales estratégicos donde el ciudadano o ciudadana sea el eje central de las acciones, esto es, que sean medio y a la vez fin de lo que en ella se planea.

Sumado a lo anterior y de acuerdo con los resultados obtenidos a partir del estudio realizado, podríamos decir que el sistema penitenciario de Cartagena se encuentra en un estado de cosas inconstitucional debido al incumplimiento de la normatividad que los regula y para la cual fueron creados, esto implica una necesaria reestructuración de la gestión pública que privilegie la inserción de cambios estructurales, principalmente, que tengan que ver con la redefinición de los enfoques de la administración, donde se privilegie la orientación hacia los resultados y a través de su aplicación real se logre el cumplimiento de los derechos humanos, principalmente, el de salud asociado a la vida, la integridad y la dignidad, dado el carácter esencial del Estado Social de Derecho.

Las cárceles son un sistema creado y administrado por el Estado, se debe reorganizar atendiendo como lo expresa Chica Vélez (2011) *“el enfoque de gestión por resultados hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas. Sirviendo como instrumentos de verificación*

y priorización de avances en cuanto al grado y porcentaje de resultados alcanzados en pro de beneficios, para las poblaciones objetivo” (p. 66).

Lo anterior entendiendo que la Administración Pública está organizada de tal manera que genere cambios estructurales guiados por los procesos establecidos en la reforma al código penitenciario y carcelario y teniendo en cuenta la Ley Estatutaria de Salud con la cual implementen estas políticas.

Así las cosas, esta nueva concepción de la gestión pública proyecta hacia una Administración Pública del sistema carcelario y penitenciario reorientado a impactar los problemas de vulneración de derechos de esta población a partir de la construcción de una política pública de acción basada en el respeto a la dignidad humana y a la luz del principio de enfoque diferencial.

5. Situación actual de los Centros Penitenciarios y Carcelarios en Colombia

Otro aspecto de vital importancia es la situación actual de los Centros Penitenciarios y Carcelarios en Colombia los cuales no están alejados de lo que América Latina se ha hecho mención en cuanto a la problemática que aqueja a estas instituciones. Es por ello que destacaremos algunos de ellos y que han hecho parte de artículos, estudios e investigaciones así:

*El índice de hacinamiento en las cárceles del país era del 55,2 %, superando en 41.802 internos la capacidad del Establecimiento Reclusorio de Orden Nacional e Internacional. **A pesar de que las cárceles de carácter nacional del país tienen capacidad para albergar a 76.066 presos, actualmente hay 120.387 reclusos que copan la capacidad del sistema penitenciario, una situación que es motivo de constantes llamadas de atención de instituciones que velan por los derechos humanos** (Salazar Castellanos, 2014, párr. 3-4).*

El INPEC menciona en su informe estadístico del segundo semestre del 2013, al cierre del año no se habían creado nuevos establecimientos de reclusión de orden nacional para mitigar la crisis causada por la deficiente capacidad del sistema.

*A ese problema se suma el hecho de que cada mes llegan a las cárceles colombianas cerca de 3.000 presos y tan solo el 10 % de los reclusos sale en libertad, lo que genera un creciente desequilibrio en el sistema penitenciario (Salazar Castellanos, *El peligro de estar tras las rejas en Colombia*, 2014, párr. 5).*

Hoy día Colombia cuenta con una situación particular, se encuentra en medio de un conflicto armado interno y una sociedad en general donde las actividades delictivas

que ameritan cárcel se presentan a diario, por lo tanto, a diario se presenta ingreso a las cárceles, acrecentando las situaciones de insalubridad interna generada por el hacinamiento.

Estas condiciones de hacinamiento y superpoblación traen serias consecuencias en la salud de estas personas dado que son originarias de infecciones, problemas de tipo mental y de salud pública que en muchas resultan inmanejables por las condiciones en las que viven dadas por una deficiente infraestructura e insalubridad.

A continuación, se presentan los resultados de una investigación descriptiva que tuvo la oportunidad de desarrollar a través de la aplicación de métodos de investigación cualitativos y cuantitativos tales como: encuestas, entrevista y observación participante.

6. Material y método

Se realizó un estudio descriptivo de corte transversal, realizado en el mes de octubre de 2014 en el Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario de Cartagena, aplicando el instrumento de evaluación de las condiciones mínimas de habilitación contenido en el Anexo Técnico de la Resolución 2003 de 2014 del Ministerio de Salud y de la Protección Social revisando las características de cada uno de los servicios prestados por el penitenciario, en comparación con los estándares y criterios de habilitación, calificando y determinando si los servicios cumplían con todos y cada uno de los criterios establecidos en las normas que le aplican a sus servicios. El presente estudio se enmarca en una investigación cuya contribución es mostrar el panorama actual y local de la vulneración del derecho a la salud en las cárceles y, por ende, su relación con la administración pública.

Para realizar la investigación se elaboró un instrumento teniendo como base el Anexo Técnico de la Resolución 2003 de 2014, el cual se aplicó en el área de sanidad del Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario de Cartagena. Igualmente, para completar el estudio se diseñó una encuesta para evaluar la satisfacción de los internos en relación a los servicios de salud recibidos. Dicho instrumento contiene las variables analizar.

La población participante en el estudio fueron los internos de la Cárcel de Ternera que accedieron a participar, mediante consentimiento informado por escrito, además, seleccionados mediante muestreo aleatorio simple.

Se tomó como universo a la comunidad reclusa en el Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario de Cartagena de esta se calculó una muestra mediante muestreo aleatorio simple incluyendo la totalidad de los 6 patios. El total de internos es de 1.821, la muestra calculada y posteriormente encuestados fue de 292 internos.

7. Resultados

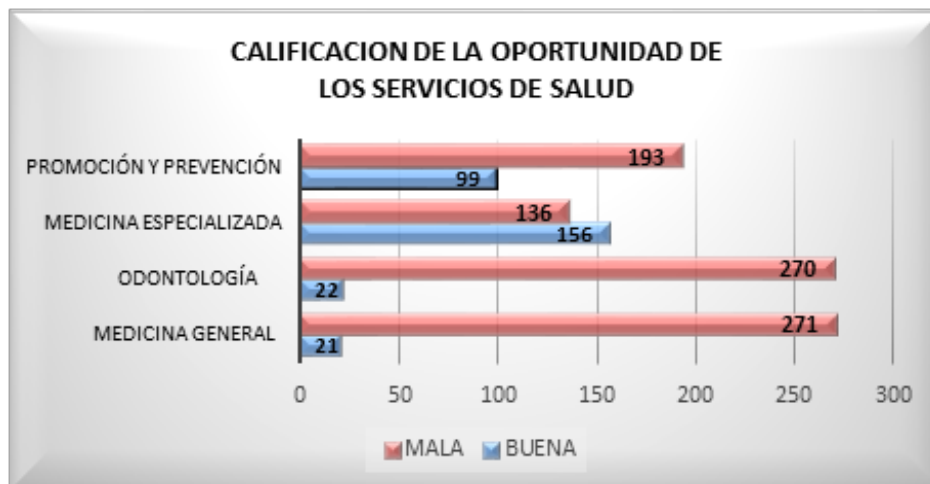
Los resultados fueron los siguientes:

La mayoría de la población encuestada, con un 38% pertenece al grupo de población adulta de sexo masculino cuyas edades oscilan entre los 30 y 44 años de edad, seguida de la población de adultos jóvenes con un 36% y cuyas edades corresponden al rango de 18 a 29 años de edad y, en menor proporción, los adultos mayores de 45 a 78 años con un 26%.

En cuanto al régimen de afiliación al sistema de seguridad social en salud de la población encuestada identificando que el 81.8% pertenece al régimen subsidiado, seguido del 14% correspondiente a población pobre no asegurada y un 4.1% al régimen contributivo.

La población encuestada calificó la oportunidad en los servicios de salud como malos tal como se evidencia en la siguiente ilustración:

Ilustración 1 - Calificación de la oportunidad de los servicios



Fuente: Resultado Encuesta Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario de Cartagena, 2014.

En cuanto al trato recibido referente a la calidez en la atención recibida por parte del equipo médico los encuestados consideraron que todos los servicios y en mayor proporción los relacionados con los especialistas y odontología son malos.

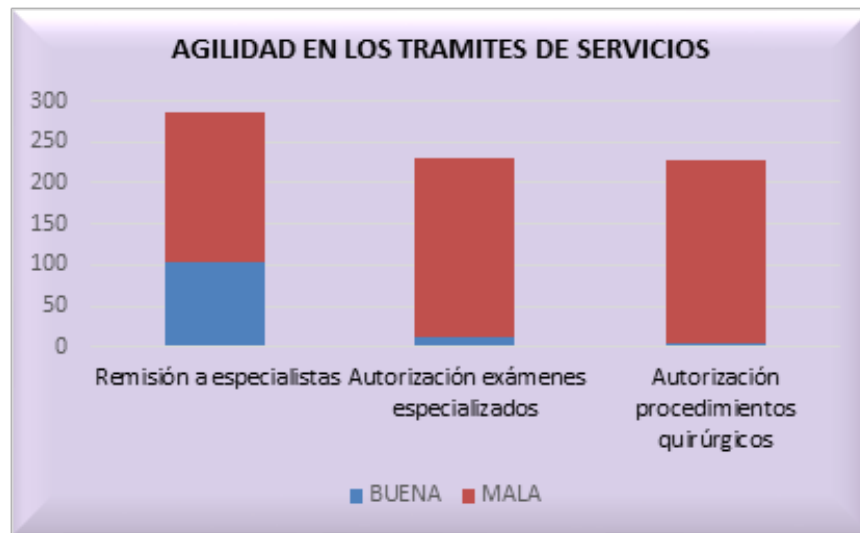
Ilustración 2 - Confianza en los Profesionales



Fuente: Resultado Encuesta Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario de Cartagena, 2014.

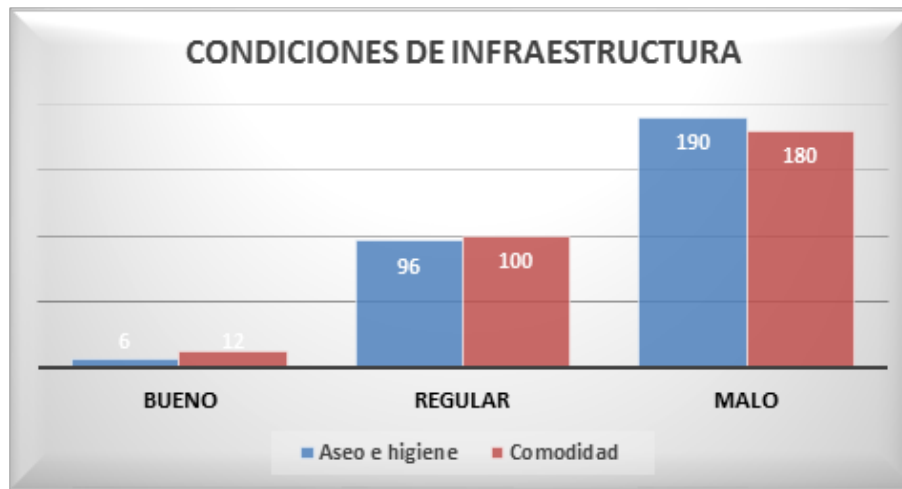
En la gráfica podemos observar que los médicos son los que cuentan con la mayor confianza por parte de los encuestados expresado en un 90%, seguido de los odontólogos y en menor proporción los especialistas y fisioterapeutas.

Ilustración 3 - Agilidad en los Trámites de Servicios



Fuente: Resultado Encuesta Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario de Cartagena, 2014.

Con referencia a la agilidad en el trámite de los servicios requeridos los encuestados califican la autorización de procedimientos quirúrgicos representado en un 76% como malo, seguido del 75% que consideró nula la agilidad en la autorización de exámenes especializados y un 62%, la remisión a especialistas.

Ilustración 4 - Condiciones de Infraestructura

Fuente: Resultado Encuesta Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario de Cartagena, 2014.

Con respecto a la calificación dada a la infraestructura donde reciben atención el 65.1% de los encuestados consideraron que el aseo e higiene de las instalaciones es malo, el 32.9% lo consideraron regular y el 2.1% lo calificaron como bueno. La comodidad tiene ver con el estado de confort, el 61.6% lo calificó como malo, el 34.2% regular y el 4.1% bueno.

Luego, los resultados obtenidos al verificar los estándares de habilitación de los servicios de salud, aplicando el instrumento de recolección establecido y exigidos en la Resolución 2003 de 2014 en su anexo técnico fueron los siguientes:

La lista de chequeo permitió la verificación de criterios de evaluación de calidad en este Centro Penitenciario, teniendo en cuenta su estructura física, el talento humano, la dotación, los insumos y los recursos tecnológicos. El número de ítems estudiados fue de 98 los cuales representaron un ciento por ciento de la evaluación realizada. Los criterios analizados fueron: cumple, no cumple, no aplica.

Ilustración 5 - Cumplimiento condiciones de habilitación de los servicios de salud

Nº	ESTÁNDAR	Nº DE ÍTEMS EVALUADOS	CRITERIO					
			CUMPLE	%	NO CUMPLE	%	NO APLICA	%
1	Recurso humano	21	10	47,6	11	52,4	0	0
2	Instalaciones físicas	16	0	0	15	93,75	1	6,25
3	Dotación y mantenimiento	17	6	35,3	11	64,7	0	0
4	Medicamentos y dispositivos médicos	3	1	33,3	2	66,7	0	0
5	Procesos prioritarios asistenciales	15	1	6,7	14	93,3	0	0
6	Historia clínica y registros asistenciales	9	8	88,9	1	11,1	0	0
7	Interdependencia de servicios	2	0	0	1	50	1	50
8	Referencia y contrarreferencia	3	0	0	3	100	0	0
9	Seguimiento a riesgos	12	0	0	11	91,7	1	8,3

De manera general se evaluaron en conjunto 98 ítems de los cuales se cumple con el 26.5%, no aplica el 3.06% y un mayor porcentaje no cumplen con los estándares evaluados en un 70.4%.

Los resultados más significativos los representa el estándar de infraestructura física el cual no cumple en un 93.75%, pues la institución no garantiza los servicios de suministro de agua, como tampoco el manejo y evacuación de residuos sólidos y de residuos líquidos.

Asimismo no se cumple con el proceso de referencia y contrarreferencia de aquellas personas que requieran ser trasladados a una institución hospitalaria ya sea para tratamiento ambulatorio y/o quirúrgico.

Analizando todos los factores que inciden directamente a la calidad de la atención en salud en la población carcelaria del Distrito de Cartagena es necesario comenzar a diseñar un modelo de atención en salud acorde con las necesidades identificadas, de manera tal que se le garantice un acceso oportuno y de calidad en la atención en salud en todos los niveles de complejidad y para todas las etapas en la atención: promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, de tal manera que se les pueda ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de la población en condiciones de accesibilidad, continuidad, oportunidad, integralidad y eficiencia en el uso de los recursos. De esta forma, se asegura la adherencia de los internos a los servicios de salud, ofrecidos por el Centro Penitenciario, con instrumentos válidos y adaptados a la realidad para obtener los mejores resultados posibles.

Conclusiones

La situación del Centro Penitenciario de Mínima Seguridad y Carcelario de Cartagena es preocupante dadas las condiciones en las que están reclusos y en las que conviven dentro de las celdas la población privada de la libertad, principalmente, porque la sobrepoblación supera la capacidad instalada de este centro; como consecuencia, la presencia de factores de riesgo, de padecimiento de enfermedades de tipo físico y mental se agravan por el mismo hacinamiento bajo un panorama de servicios médicos que genera más preguntas que respuestas.

De otro lado, el incumplimiento en los estándares mínimos de habilitación exigidos por el Ministerio de Salud y Protección Social a fin de garantizar la calidad en la prestación de los servicios de salud. Aunado a ello, la poca credibilidad que tiene el equipo de salud evaluado por la confianza que generan estos en la población carcelaria.

Es necesario entonces afrontar estas transformaciones emergentes desde un enfoque de gestión pública gerencial, en el que se le dé paso a una administración centrada en la satisfacción ciudadana, pues esta lleva consigo la exigencia de centrar la gestión hacia los resultados y el cumplimiento de las metas, en las que priman los principios de competitividad y eficiencia.

La idea planteada es que las cárceles no sean entes ajenos a la materialización de estos principios, sino por el contrario, que se conviertan en un espacio idóneo para avanzar en una gestión pública enfocada en el desarrollo humano aplicando principios gerenciales estratégicos en los que el ciudadano o la ciudadana sean el eje central de las acciones, esto es, se conviertan en medio y a la vez en fin de lo que en ella se planea.

Enfocar también la gestión pública en una herramienta para que el Estado sea un medio para alcanzar beneficios sociales colectivos y no en un ente vulnerador de los derechos humanos, dada la gravedad de lo que ello significa, pues en el panorama actual, su papel en las cárceles, lejos de convertirse en un espacio de resocialización, es más bien de grave vulneración que atenta contra la dignidad humana, la salud y la vida.

Otro aspecto concluyente a destacar en la gestión pública es el que se refiere al recurso humano que ejecuta los principios gerenciales en las cárceles y los derechos humanos; para lograr tener una administración eficiente con resultados que generen impactos en la transformación de las condiciones carcelarias es necesario que se pongan en funcionamiento estrategias de control interno que garanticen una cultura organizacional que responda a los ejes misionales de la cárcel.

Esto significa que todo el recurso humano, desde el área de servicios generales, hasta las áreas directivas o gerenciales debe desarrollar su quehacer teniendo en cuenta las metas establecidas para lograr una gestión oportuna y eficaz.

Finalmente podemos concluir que el sistema penitenciario colombiano, el de Cartagena,

en especial, se encuentra en un estado de crisis, dado el no cumplimiento de la misión para la cual fue creado, esto implica una necesaria reestructuración de la gestión pública que privilegie la inserción de cambios estructurales, principalmente, que tengan que ver con la redefinición de los enfoques de la administración, en el cual se privilegie la orientación hacia los resultados; así como que por medio de su aplicación real se logre el cumplimiento de los derechos humanos, principalmente, el de salud porque está asociado a la vida, a la integridad y a la dignidad, dado el carácter esencial del Estado, que de acuerdo con la Constitución Política de Colombia es un Estado Social de Derechos. Esto a partir de la formulación de una Política Pública de acción basada en el respeto a la dignidad humana y a la luz del principio de enfoque diferencial.

Bibliografía

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Recuperado el 2016.

Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la Administración Pública. *Administración & Desarrollo*, 66. Recuperado de datateca.unad.edu.co.

Congreso de la República (16 de febrero de 2015). Ley 1ª. Recuperado de http://www.minsalud.gov.co/http://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf

Congreso de la República (20 de enero de 2014). *Ley 1709, Reforma al Código Penitenciario y Carcelario*. Bogotá:

Congreso de la República (2000). Ley 617 de 2000. Recuperado el 2016, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771>

De la Encarnación Gabín, M. A. (2009). *Administración pública* (2ª edición). Madrid: Ediciones Paraninfo S.A.

Dromi, R. (1991). *Reforma del Estado y privatizaciones*. Buenos Aires Argentina: Astrea.

Gordillo, A. (2013). *Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: FDA.

Guerrero Orozco, O. (1997). *Principios de Administración Pública*. Santa Fe de Bogotá: Unidad de Publicaciones ESAP.

Idipron (2010). *Portafolio de servicios*. Bogotá: Idipron.

Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam (2014). *Estudio nacional del agua*. Recuperado el 21 de 01 de 2016, de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA_2014.pdf

Instituto Penitenciario y Carcelario Inpec (s. f.). Recuperado de <http://www.inpec.gov.co/>

portal/page/portal/Inpec/Institucion/ResenaHistorica

Loaiza Gallón, H. (2004). *Estado, gobierno y gerencia pública*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Naser, A. & Ramírez, A. (Marzo de 2014). Plan de gobierno abierto una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Recuperado el 6 de julio de 2016, de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf

Navas Quintero, A. (2010). La nueva gestión pública: Una herramienta para el cambio. *Perspectiva* 37.

Ocampo López, J. (2004). *Constitución Política de Colombia. Reformas y sus Actos Legislativos*. Bogotá: Plaza & Janés.

Peláez Ferrusca, M. (1999). *Derechos humanos y prisión*. Recuperado de <http://www.bu.ufsc.br/derechosprision.pdf>.

Presidencia de la República (2012). Ley 1551 de 2012. Recuperado el 2016, de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155106072012.pdf>

Salazar Castellanos, D. (30 de enero de 2014). El hacinamiento en Colombia alcanza hasta el 400 por ciento. *El Colombiano*, párr. 3.

Salazar Castellanos, D. (31 de enero de 2014). El peligro de estar tras las rejas en Colombia. *El Tiempo*, párr. 5.

EJE 2: LIMITACIONES A LA GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Línea 2.1: Eficiencia en gestión pública y en el servicio público

2.2.1. LOS VACÍOS DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN BOGOTÁ EN EL MARCO DE LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL

Autora: Naidú Duque Cante

Resumen

Esta ponencia se ubica en el análisis de la importancia de las localidades dentro de la planeación para el Distrito Capital, tomando en cuenta su diseño general, así como de la norma que regula el proceso de planeación local: Acuerdo 13 de 2000. Sobre el análisis de la aplicación de la norma se tomaron en cuenta los actores que intervienen en el proceso y los mecanismos a través de los cuales se produce el plan de desarrollo local.

Para el logro de este propósito se realizó, en primera medida, una revisión de las características de las localidades en relación con el diseño político-administrativo de la ciudad, ya que este factor es determinante a la hora de proponer un proceso de planeación participativa. En segunda medida, se llevó a cabo una recolección de información mediante la aplicación de encuestas a los diferentes actores involucrados en los encuentros ciudadanos como son la ciudadanía, los miembros de los Consejos de Planeación Local y los miembros de las JAL de varias localidades.

La recolección de la información se realizó tanto en el ejercicio de la planeación participativa de 2012 como en el proceso que se llevó a cabo en 2016. La idea era medir el nivel de conocimiento que todos estos actores tenían del proceso, en términos de las normas que lo regulan y su relevancia para los habitantes de las localidades. Lo anterior permitió revisar la pertinencia de la participación ciudadana y su incidencia en la selección de alternativas de inversión definidas, tomando en cuenta la forma como se planean y se ejecutan los encuentros ciudadanos.

Con base en lo anterior se encontró que el diseño de la ciudad ha dejado pendiente a las localidades, en especial, en lo que se refiere a la definición clara de las responsabilidades que les corresponde cumplir. Aunque la Constitución de 1991 autorizó al Concejo Distrital realizar el reparto de competencias y funciones

administrativas entre el nivel distrital y el de las localidades, en este momento estas no tienen asignadas responsabilidades específicas. En lugar de ello, los procesos de planeación participativa toman en cuenta todos los sectores y responsabilidades que le corresponde cumplir al distrito. Adicionalmente, los procesos de planeación distrital y local se realizan al mismo tiempo, lo cual obliga a que la coordinación entre los dos niveles tenga que hacerse sobre la marcha.

En cuanto al proceso de planeación participativa, el acuerdo 13 de 2000 presenta vacíos importantes que repercuten negativamente en los ejercicios participativos. En primer lugar, se le entrega gran poder de control y manejo a los Consejos de Planeación Local, lo cual deja prácticamente al margen del proceso a las autoridades locales y del distrito, y pone en peligro la calidad y la transparencia del proceso. Adicionalmente, aunque el Acuerdo 13 de 2000 es una norma que busca que la participación directa será el principal insumo para la formulación de los planes de desarrollo local, la misma no garantiza una amplia participación de la ciudadanía en cada localidad, ni garantiza que dicha participación se realice dentro de un marco de formación ciudadana que haga pertinente el aporte de las personas.

Con el análisis realizado se hizo evidente el alto nivel de desconocimiento sobre planeación participativa que tienen los diferentes actores, en especial, los ciudadanos, quienes deberían ser los protagonistas. Ni siquiera los actores organizadores tienen suficientemente claro ni el marco normativo ni la relevancia del ejercicio. Esto ha conducido a que las metodologías de los encuentros ciudadanos no hayan seguido un patrón claro ni evidenciaran, en la mayoría de los casos, la existencia de una planeación ajustada a las necesidades del proceso. De hecho, los encuentros ciudadanos no permiten una participación realmente representativa y calificada frente a los intereses de la localidad, lo cual ha facilitado la incidencia “partidista” y manipuladora de las discusiones y la forma de seleccionar las alternativas que deben incluirse en los proyectos consolidados al final del ejercicio.

Palabras claves: *Localidades, Bogotá, Planes de Desarrollo Local, Planeación Participativa, Acuerdo 13 de 2000.*

INTRODUCCIÓN

En su configuración interna la ciudad de Bogotá se caracteriza por contar con un número importante de localidades, cuyas dimensiones han permanecido prácticamente inalteradas desde 1954. Aunque el número de porciones territoriales en que se divide el Distrito ha tenido algunos cambios, su tamaño, en términos proporcionales, ha sido similar a lo largo del tiempo¹². Actualmente, la ciudad cuenta con localidades cuya población no alcanza los cien mil (100.000) habitantes como es el caso de La Candelaria y otras cuya población se acerca al millón de personas (1.000.000), en los casos de las localidades de Engativá, Suba y Kennedy. Esto ha dado lugar al planteamiento de diferentes propuestas políticas que incluyen desde conformar cuatro grandes ciudades dentro de la ciudad hasta 70 localidades con un tamaño promedio de 100.000 habitantes (Secretaría Distrital de Gobierno, 2011).

Si bien, el estatuto orgánico para la ciudad propuso una división del territorio tomando en cuenta las características socioeconómicas, en la actualidad las localidades son consideradas unidades de gestión que sirven de referente para los procesos policivos vecinales y la gestión de los presupuestos locales (Secretaría de Hacienda Distrital, 2006). Por ello, y con el propósito de introducir mayores criterios de uniformidad en la distribución del territorio se crearon las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), a través de las cuales se ha buscado “definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional” (artículo 49 Decreto 469 de 2003).

Estas unidades reconocidas como zonas intermedias entre las localidades y los barrios, deben servir para garantizar mejores procesos de planificación del desarrollo urbano, tomando en cuenta las particularidades presentes en el territorio distrital. De acuerdo con el documento técnico de soporte del POT de 2000 las UPZ son zonas homogéneas de la ciudad que sirven como instrumentos de gestión y planificación urbana para la identificación e implementación de los proyectos de ordenamiento territorial de ámbito distrital. Sin embargo, hay UPZ con ámbitos que abarcan territorios de más de una localidad, lo cual deriva en una desarticulación entre los propósitos distritales de ordenamiento territorial y las dinámicas de planeación del desarrollo a nivel local. En esos términos, las UPZ no son herramientas diseñadas para fortalecer la gestión local, sino para facilitar el cumplimiento de los grandes propósitos distritales en materia de usos del suelo.

Tomando en cuenta que ninguno de los dos referentes de distribución territorial que existe actualmente es coherente con las necesidades de articulación entre Distrito y localidades,

12 El Acuerdo 11 de 1954 introduce la división del territorio distrital por zonas correspondientes con los antiguos municipios de Usme, Suba, Usaquén, Bosa, Fontibón y Engativá. Con el Acuerdo 26 de 1972 se dividió el territorio en 16 circuitos con la denominación de alcaldías menores. Mediante el Acuerdo 8 de 1977 se dividió el Distrito en 18 zonas denominadas alcaldías menores que pasan a ser 19 mediante el Acuerdo 14 de 1983 y luego 20 con el Acuerdo 9 de 1986. Finalmente, el Acuerdo 2 de 1992 dividió el territorio en 20 localidades.

es necesario ubicar un lugar intermedio entre las concepciones y diseño alrededor tanto de UPZ como de localidad que permita integrar las necesidades de reconocimiento de las comunidades con el cumplimiento de responsabilidades administrativas propias de una unidad desconcentrada territorialmente. De acuerdo con la Corte Constitucional las localidades se crean para facilitar la gestión administrativa y de gobierno de los distritos, por lo que aunque la división del territorio toma en cuenta la cantidad de población como un factor importante, también deben considerar factores como el tipo de actividades y los problemas que se presentan a su interior¹³.

1. Organización administrativa de la ciudad

Debido al tamaño actual de las localidades, en tanto varias de las cuales cuentan con un territorio asimilable a las dimensiones de una ciudad intermedia en Colombia, es posible encontrar factores importantes de diferenciación que las ubican con mayores o menores dinámicas de tipo residencial, comercial, industrial, etc., y que conducen a la obligatoria consideración de énfasis diferentes en materia de intervención pública. Por ello el título XI de la Constitución Política de 1991 distinguió las atribuciones generales que les corresponden a las autoridades distritales, de aquellas que son propias de las autoridades locales.

En el primer caso el propósito es garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito, en el segundo caso se reconoce el derecho de las localidades sobre la gestión de los asuntos propios de su territorio. Asimismo, la Carta Magna le asignó al Concejo Distrital las funciones de distribuir el Distrito en localidades, tomando en cuenta las características sociales de los habitantes del respectivo territorio y de realizar el reparto de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y las del nivel local.

Con la expedición del Decreto 1421 de 1993, Régimen Especial del Distrito Capital, la estructura administrativa se dividió en tres sectores, el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades, asimismo se definió el tipo de autoridades e instancias que los conforman. Más adelante, mediante el Acuerdo 257 de 2006 se precisó la composición de los sectores y se introdujeron reformas relativas a la estructura, la organización y el funcionamiento de los organismos y de las entidades del Distrito Capital. El propósito central de esta norma fue mejorar la coordinación entre los diferentes organismos de la ciudad mediante la creación del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital. Este sistema es definido como el conjunto de políticas, estrategias, instancias y mecanismos orientados a la articulación de la gestión de los organismos y entidades distritales con miras a garantizar el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios para sus habitantes.

13 Sentencia C-583 de 2005.

Esta norma permitió articular las diferentes entidades distritales tanto del sector central como del sector descentralizado por servicios alrededor de doce sectores administrativos tomando en cuenta la afinidad en la naturaleza y las funciones de estas entidades. Los proyectos que precedieron la expedición de este acuerdo¹⁴ incluyeron como uno de los propósitos fundamentales de la reforma la profundización de la “descentralización territorial” en el distrito, mediante la implementación de un “modelo propio” para la ciudad. La importancia de este propósito estaba justificada en la necesidad de incrementar la autonomía de las localidades con miras al mejoramiento de la democracia y la participación en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, este objetivo no se logró en tanto la organización, la clase de autoridades, y la asignación de funciones y recursos sigue siendo la misma que se estableció desde el Decreto 1421 de 1993.

Funciones de las localidades

En la actualidad las localidades son unidades administrativas desconcentradas territorialmente, lo cual implica que carecen de personería jurídica, no tienen recursos propios, y sus funciones se deben enmarcar en el ámbito de las funciones de la entidad a la que pertenecen, en este caso el Distrito Capital. Aunque en general se ha considerado que el estatuto orgánico para la ciudad (Decreto 1421 de 1993) no definió un objetivo claro para la “descentralización” territorial del distrito (Silva, 2000) esta norma sí estableció unos propósitos para la división de la ciudad en localidades.

Dichos propósitos se orientan al mejoramiento de los niveles de participación de las comunidades en los procesos de decisión, de ejecución de las decisiones, y de control social. En la medida que estos propósitos se asemejan a los que en su momento se plantearon para la descentralización territorial, este puede ser el origen de la confusión sobre la posibilidad de introducir medidas de descentralización territorial e incluso pensar en la existencia de una “descentralización *sui generis*” en la ciudad (Botero y Suárez, 2010:18).

De hecho, los diferentes planes de desarrollo que se han formulado para el Distrito desde de la expedición de la Constitución han incluido como mecanismos para profundizar la “descentralización”, propósitos relativos al fortalecimiento de la participación democrática y el control social, la delegación del ejercicio de funciones desde el Alcalde Mayor hacia los alcaldes locales, el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y fiscales de las localidades, así como las dinámicas de desconcentración, coordinación, complementariedad y concurrencia, todo esto con miras al mejoramiento en la prestación de los servicios y bienes públicos para las comunidades¹⁵.

14 Proyectos de Acuerdo 135 y 261 de 2006

15 Los diferentes planes de desarrollo se pueden consultar en las siguientes normas: Acuerdo 31 de 1991 (Plan de Desarrollo –PD 1993-1995), Decreto 295 de 1995 (PD 1995-1998), Acuerdo 6 de 1998 (PD 1998-2001), Decreto 440 de 2001 (PD 2001-2004), Acuerdo 119 de 2004 (PD 2004-2008), Acuerdo 489 de 2012 (PD 2012-2016).

Por otro lado, se debe tener en cuenta que para el logro de los objetivos propuestos por el Decreto 1421 para las localidades no se requiere, necesariamente, la implementación de un modelo descentralizado territorialmente excluyendo otras alternativas menos complejas como es la desconcentración administrativa. Desde la misma Constitución se abrió la puerta para que el Concejo divida el territorio y asigne funciones específicas a las localidades tomando en cuenta la pertinencia de estas medidas para los habitantes y las dinámicas territoriales propias.

Sin embargo, pasadas más de dos décadas de expedirse la Constitución Política de 1991 y el estatuto orgánico de la ciudad, la totalidad de las funciones de la entidad territorial se encuentran en cabeza de las entidades distritales, con lo que las localidades quedan desprovistas de funciones puntuales que les permitan la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Con arreglo al Concepto 40 de 2007 de la Secretaría General de Bogotá la norma que realizó la distribución de funciones entre el Distrito y las localidades es el Acuerdo 6 de 1992. No obstante, esta norma se ocupa de describir las funciones que le corresponde cumplir a las Juntas Administradoras Locales (JAL), no a las localidades. Las funciones asignadas incluyen temas de orden público, uso del espacio público, planeación del desarrollo, construcción y administración de infraestructura, participación ciudadana, entre otras.

Si bien, estas funciones fueron asignadas a las JAL y no a las localidades como unidades administrativas, las mismas terminan describiendo los ámbitos de actuación que le correspondería a estas últimas. Pero, aunque es posible identificar sectores y ámbitos de intervención, estos no se encuentran, en su totalidad, descritos como propios y exclusivos de las JAL, sino que el ejercicio de una buena proporción de estas funciones se encuentra suscrito a la coordinación con las diferentes entidades distritales que tienen asignadas dichas funciones o a las directrices o autorización de estas últimas. Este es el caso de las actividades relativas a la cobertura de los servicios de educación y salud y servicios públicos domiciliarios, la construcción de infraestructura de equipamientos urbanos y vías locales, entre otras. De hecho, tal como lo establece esta norma

Las competencias y funciones administrativas que se establecen para las Juntas Administradoras Locales, serán en todo momento por delegación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, de las distintas dependencias de la Administración Central y descentralizada [funcionalmente]. Las JAL estarán al servicio de los intereses generales del Distrito Capital, y de los particulares de cada localidad.

Evidentemente, el diseño institucional del Distrito Capital le dio predominancia a la lógica de ciudad frente a la de las localidades, por lo que el papel de estas unidades territoriales se debe encuadrar siempre en la necesidad de garantizar los intereses y equilibrios del conjunto. En la medida que este propósito se materializa a través de los planes de

desarrollo su formulación busca articular y complementar la generalidad de la unidad con las particularidades de las localidades a través de un importante componente de participación ciudadana.

2. Planeación participativa en las localidades

La formulación de los Planes de Desarrollo Local se encuentra reglamentada en el Acuerdo 13 de 2000, el cual fija las condiciones para la realización de los encuentros ciudadanos. Según esta norma el plan de desarrollo local “establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es el resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local”. Este propósito es coherente además con la consideración de que la planeación participativa además de ser un proceso en el que se reconocen los derechos de las comunidades, es un espacio en el que se ponen en evidencia los deberes ciudadanos en relación con los asuntos de la vida pública (Velásquez y González, 2003).

Sin embargo, esta norma presenta en la actualidad síntomas de incompatibilidad con los propósitos de la planeación local, los cuales se relacionan con los tiempos de la planeación, los actores involucrados en el proceso, las estrategias de recolección de iniciativas ciudadanas y los mecanismos de selección de las propuestas a ser entregadas al alcalde local.

En el primer caso, que se refiere a **los tiempos de la planeación**, la principal dificultad que enfrenta la formulación de los Planes de Desarrollo Local es que el proceso inicia en un momento en que el Plan de Desarrollo Distrital no está aprobado. Por lo tanto, las localidades deben comenzar los ejercicios de participación ciudadana utilizando un borrador del Plan de Desarrollo y una vez aprobado, deben ajustar los avances que han realizado a nivel local con el plan definitivo aprobado por el Concejo Distrital. Esta convergencia de los dos procesos de planeación dificulta la articulación interorganizacional entre los dos niveles administrativos, afectando principalmente la dinámica de la planeación local.

En estos términos, no se justifica que la formulación de los dos tipos de planes se haga de manera simultánea, ya que el plan distrital no está sujeto a lo que se decida a nivel local, sino todo lo contrario. Es decir, que los ejercicios de participación ciudadana bien podrían realizarse con posterioridad a la formulación del plan distrital, en tanto, la lógica de la planeación local es la complementar, con la visión específica de las localidades, las decisiones tomadas para la ciudad en general. Como se presentó en la primera parte, las localidades no disponen de competencias específicas, lo cual permite que los ejercicios de participación ciudadana se orienten a prácticamente todos los sectores de intervención pública definidos para el Distrito.

En relación con **los actores involucrados en el proceso**, el Acuerdo 13 de 2000 establece que el Consejo de Planeación Local (CPL), instancia compuesta por representantes de la

sociedad civil, es autónomo en la definición de la metodología de encuentros ciudadanos, donde se generan las iniciativas ciudadanas. No obstante, esta directriz ha conducido en la práctica a una heterogeneidad importante entre las diferentes localidades, debido a las discrepancias en términos de experiencia y de intereses de los miembros del CPL. Estos factores han impactado en la calidad de las metodologías propuestas en las localidades y por ende en la buena dirección y desarrollo de los ejercicios ciudadanos.

De acuerdo con esta norma lo que se busca es que las iniciativas ciudadanas se construyan directamente desde las comunidades mediante la dirección de una instancia netamente civil. Sin embargo, como decíamos antes la planeación local debe insertarse en la lógica y propósitos establecidos de manera general en la planeación distrital. Por lo tanto, no es claro por qué no se permite la intervención de actores que representen la visión del distrito, más tomando en cuenta que el conocimiento de estos actores permitiría orientar y organizar mejor el ejercicio de participación. No se propone que estos actores direccionen y condicionen el proceso participativo, sino que aporten el conocimiento técnico suficiente para hacer más transparentes y provechosos los ejercicios de la planeación local.

El apoyo a los procesos también podría realizarse mediante la participación de las universidades y centros de investigación técnica y académica, con el fin de aportar conocimiento en la construcción de las metodologías y transparencia en el desarrollo de las dinámicas de los encuentros ciudadanos. De hecho, podrían constituir aliados fundamentales para la formación de los ciudadanos participantes, en conocimientos específicos sobre el diseño del Estado colombiano, las herramientas de la gestión pública y la forma como los planes de desarrollo de las localidades entran en todo ese marco estatal y distrital.

Por otro lado, el Acuerdo 13 de 2000 reglamenta el proceso de Encuentros Ciudadanos como único mecanismo de identificación de problemáticas, necesidades y preferencias ciudadanas, dejando de lado otros mecanismos alternativos. De hecho, el nivel de participación ciudadana no es representativo dentro de las localidades debido al número poblacional de cada una de ellas. De un informe presentado por el IDPAC¹⁶ en los encuentros ciudadanos de 2012, asistieron cerca de 7.000 personas a la inauguración de los mismos en 10 de las 20 localidades del distrito.

Por otro lado, el 75% de los asistentes a los encuentros ciudadanos consultados en los ejercicios de 2012 y 2016 manifestaron no tener ningún tipo de formación relacionada con participación ciudadana. Lo anterior, a pesar de que alrededor del 80% de las personas consultadas manifestaron haber participado también, al menos en el anterior ejercicio de planeación de la localidad.

En términos generales, los ciudadanos asistentes perciben que los encuentros ciudadanos son un espacio para dar a conocer a las autoridades locales los problemas y necesidades

16 http://participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2882:ciudadanos-se-volcaron-a-participar-masivamente-en-los-encuentros-ciudadanos&catid=496:encuentros-ciudadanos-2012

de la localidad, sin embargo, desconocen la incidencia de la participación en términos específicos. La mayoría no saben lo que es un Plan de Desarrollo, ni cuál es el papel de la alcaldía local, y menos la forma como esta se articula con las autoridades del distrito. De hecho actores como los miembros de las JAL y los alcaldes locales perciben que muchos de los ciudadanos que se presentan a los Encuentros Ciudadanos han sido enviados por los organismos distritales para buscar mayor asignación de recursos mediante la manifestación de las problemáticas sociales. En otros casos se percibe que muchos de los asistentes están interesados en los contratos que se pueden derivar de la priorización de iniciativas específicas.

En la práctica, **la priorización de las iniciativas** se hace normalmente por votación al final de los diferentes encuentros programados, por lo que las iniciativas que ganan no son necesariamente aquellas orientadas a resolver los problemas más graves o que mayor población están afectando. Al contrario, se termina dándole prioridad a aquellas propuestas que más votantes tuvieron, las cuales normalmente se relacionan con la participación de personas de la tercera edad u otros grupos poblacionales fuertes. Las mismas pueden responder a iniciativas propias de estos grupos de ciudadanos o a movilizaciones incentivadas por actores políticos particulares.

En estas circunstancias, la priorización de las iniciativas no necesariamente responde a criterios de interés colectivo sino, en la mayoría de los casos, a intereses particulares o segmentados, por lo que se dejan de lado problemáticas importantes que no tuvieron votación suficiente o ninguna representación por parte de los asistentes. En estas circunstancias la responsabilidad de los alcaldes locales es la de abogar por aquellos asuntos que no fueron acogidos durante los encuentros, e **incluir iniciativas** relacionadas con la solución de problemas vinculados con estas temáticas. Las materias menos representadas en los ejercicios de encuentros ciudadanos suelen ser aquellas relativas al ambiente, la seguridad y el orden público, entre otros. A pesar de la importancia de la labor del alcalde local al complementar los ejercicios de participación ciudadana, en la consolidación del proyecto de Plan de Desarrollo Local, el Acuerdo 13 no lo menciona ni reglamenta esta intervención.

Por otro lado, esta discrepancia entre las iniciativas ciudadanas generadas en ejercicios de participación ciudadana y los problemas reales de la localidad podría resolverse, también y hacerse más confiable, mediante la realización de otro tipo de ejercicios participativos en los que se pueda acceder a diferentes entornos de tipo educativo, económico, ambiental, político, etc. Esto garantizaría la inclusión de más actores en el proceso y lo haría más transparente, incluyente y pertinente, ya que permitiría que todos los sectores estén representados. De hecho, en la actualidad, gracias a las tecnologías de la información, sería mucho más fácil ampliar el espectro de participación de los ciudadanos, habilitando mecanismos para la identificación de problemáticas y para la selección de iniciativas.

Incluso se podría organizar la participación a diferentes niveles, en donde sea posible,

en primera medida diagnosticar las problemáticas utilizando documentos técnicos producidos para la localidad, y complementado con ejercicios participativos donde sea posible consultar a diferentes actores en diferentes momentos y espacios. Un segundo momento donde sea posible verificar las características de las problemáticas identificadas. En tercera medida sería necesario definir criterios de priorización de las problemáticas, en términos del impacto social, económico, ambiental, etc. que las mismas generan en el presente o en el futuro. Finalmente, se procedería a plantear las alternativas de solución, dentro de las cuales también sería necesario seleccionar la mejor opción, partiendo de una combinación de aspectos de tipo económico, social y político.

Conclusiones

A partir del análisis realizado se concluye que aunque las localidades no tienen funciones propias, esto no sería un obstáculo para la planeación y el funcionamiento de éstas, en la medida que se compatibilicen los tiempos de la planeación local con los de la planeación distrital. Es decir, que la formulación de los planes locales debería realizarse con posterioridad a la formulación del plan distrital, lo que permitiría una mejor convergencia entre ambos.

Por otro lado, es necesario redefinir la planeación participativa a nivel local en términos de los actores involucrados, donde se permita que otros actores institucionales, académicos y sociales puedan intervenir. Esto debería derivar, además en la ampliación de los espacios de participación y de los instrumentos o mecanismos para la identificación de problemáticas. De igual manera, la participación debería respaldarse en verificaciones de carácter académico y técnico que den legitimidad a la priorización de dichas problemáticas y de sus alternativas de solución. En todos los casos, el Estado debería realizar procesos masivos de pedagogía de la participación ciudadana con miras a mejorar la calidad de dichos procesos decisionales.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá (1993). Decreto ley 1421. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. *Diario Oficial*, n° 40.958 del 22 de julio de 1993.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). *Acuerdo 13 de 2000*. “Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2003) Decreto Distrital 469. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. (2003). *Registro Distrital* 3031 del 23 de

diciembre de 2003.

Botero, M. H. & Suárez, C. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.

Congreso de la República (1991). Constitución Política de 1991. Presidencia de la República, Colombia. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

Secretaría de Hacienda Distrital (2006). *Recorriendo Bogotá, D. C. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá, D. C.* Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

Secretaría Distrital de Gobierno (2011). *Descentralización en Bogotá. Ejecución del Objetivo de Descentralización del Plan de Desarrollo*. “El legado del Decreto 101 para la consolidación de la descentralización territorial”. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

Silva, J. (2000). *La descentralización en Bogotá: una visión prospectiva*. Bogotá, D. C.: Fundación Corona.

Velásquez, F. & González, E. (2004). *La planeación participativa en Bogotá, análisis y propuestas*. Bogotá, D. C.: Fundación Corona, Foro Nacional por Colombia.

2.2.2. OBSERVATORIO REGIONAL, HERRAMIENTA AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Autores: María Lucía Sierra Sierra¹⁷, Luz Marina Moreno Rueda¹⁸
y Óscar Fernando Arias Rodríguez¹⁹

Institución: Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Santander

Resumen

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Santander, busca a través del diseño e implementación del Observatorio regional de gestión administrativa de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander, la captación y análisis de información sustancial acerca del estado de los procesos de gestión administrativa que afrontan dichas entidades. Así mismo, realizar seguimiento, monitoreo y evaluación, de los procesos administrativos que impulsan el desarrollo local, de esta manera, obtener la información suficiente para determinar el tipo de intervención a realizar desde los ejes misionales de asesoría y capacitación por parte de la ESAP.

De igual manera, el observatorio servirá como mecanismo para gestionar el conocimiento y fomentar la cultura de las buenas prácticas administrativas, a fin de alcanzar una gestión pública administrativa acorde a los lineamientos nacionales con resultados que impacten el desarrollo local y el bienestar de los ciudadanos.

Dentro de los alcances que tiene este proyecto de investigación se considera que más allá de la creación de nuevo conocimiento como requerimiento académico, este permite el aprovechamiento de los avances que se gestan en la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea (GEL), en los municipios de sexta categoría del departamento. Legitimando de esta manera

17 Socióloga, con especialización en investigación social, gerencia pública, derechos humanos, administración de la informática educativa y con Maestría en Gestión de la Tecnología educativa. Con experiencia en docencia universitaria, investigación aplicada en instituciones públicas y privadas y en coordinación en procesos de investigación.

18 Administradora Pública con competencias en reorganización administrativa, cargas laborales, análisis de procesos, análisis de historias laborales para la identificación de perfiles. Experiencia como auxiliar de investigación con el PNUD, auxiliar de investigación y joven talento en la ESAP, Territorial Santander.

19 Administrador Público con especialización en Finanzas Públicas. Experiencia como auxiliar de investigación con el PNUD, auxiliar de investigación y joven Talento en la ESAP Territorial Santander.

la utilidad de esta estrategia y favoreciendo la captura de información municipal para su posterior análisis. Esta información servirá como insumo fundamental para alimentar el proceso de diseño e implementación del observatorio regional en gestión administrativa, fin último del proceso investigativo.

El observatorio será un medio para el seguimiento y consolidación del desarrollo administrativo de los municipios, en procura de implementar organizaciones ágiles y eficientes en la prestación de los servicios en cada uno de estos municipios, como célula del Estado colombiano.

Para el desarrollo de este proyecto se contemplaron tres fases: la primera se concibió desde la elaboración de un estado de la cuestión y de la consulta de referentes conceptuales y jurídicos, partiendo desde una mirada internacional y su repercusión en las políticas públicas del orden nacional; así mismo, comprendió el diseño de sistemas de información que permitió la elaboración del diagnóstico y la programación del software, entre otros, como base del proceso e insumo para la fase II; la segunda fase se direccionará con la implementación del observatorio mediante una prueba piloto al cual se le aplicará el modelo de gestión y los sistemas de información creados para este. La tercera fase comprenderá la puesta en marcha del observatorio con actividades de seguimiento, medición, evaluación y acompañamiento a la gestión administrativa de los municipios vinculados a este proyecto.

Palabras claves: *Gestión pública, observatorio, desarrollo administrativo, capacidades administrativas, entidad territorial, categorización, limitaciones, presupuesto, asesoría, capacitación, acompañamiento.*

En el marco de la estrategia nacional de gobierno en línea, Colombia ha venido adoptando e implementando políticas y estrategias de Gobierno Abierto con miras a promover la modernización de las instituciones locales, focalizada en la generación de espacios para el favorecimiento y colaboración entre los diversos actores como las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado. (Naser & Ramírez, 2014).

El gobierno abierto es un paradigma emergente de gobernanza, entendido como uno de los espacios de innovación pública, de transformación del Estado y sus instituciones, fundamentado en nuevos valores administrativos, así como en procedimientos y dogmas, enfocado en pro y para los ciudadanos, entendido éste como herramienta de gestión. En este orden, cada uno de sus componentes de la gestión administrativa, se convierten en agentes dinamizadores del desarrollo, por tanto de su fortalecimiento y organización depende la efectividad de los procesos internos y externos, donde se desarrollan instrumentos como el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), Sistema de Gestión de Calidad, Sistemas de Gestión de Talento Humano, transformándose en herramientas de gestión que jalonan el quehacer administrativo.

Sin embargo, la Ley 617 de 2000, determina la categorización de las entidades territoriales, indicando capacidad de gestión administrativa y fiscal, de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, de esta manera, todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales, serán clasificados en sexta categoría. Así mismo, esto afecta de manera directa los gastos de funcionamiento a disponer por estas entidades territoriales, los cuales no podrán superar el 80% de los ingresos corrientes de libre destinación para gasto de funcionamiento. (Congreso de la República, 2000).

Y es así como la categorización municipal indica la existencia de limitantes administrativas y financieras que afectan la adopción e implementación de políticas públicas que garanticen las condiciones necesarias para un desarrollo administrativo integral, de modo que los municipios cuenten con las capacidades suficientes para impulsar procesos de desarrollo, que conlleven al mejoramiento en la prestación de sus servicios y que a su vez, vayan de la mano con las exigencias y compromisos trazados por el gobierno nacional para la región.

En este orden, se observa que históricamente se ha venido haciendo seguimiento al desarrollo de los entes territoriales en términos presupuestales y financieros, pero poco se ha observado el nivel de desarrollo administrativo en su deber ser. En esta medida se hace evidente la necesidad en los entes territoriales, de sistemas de apoyo que les permitan autorregularse y medir su eficiencia administrativa, lo cual conlleva a que no se formulen planes de mejoramiento encaminados al fortalecimiento de esta área, considerada el corazón de la administración municipal (CLAD, 1998)

Si bien es cierto que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es una de las entidades a nivel nacional encargadas de realizar el acompañamiento a los entes territoriales como lo indica la Ley 1551 de 2012, en su artículo 5° donde afirma que *“dentro del marco de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, los municipios contarán con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en la identificación de necesidades y en la determinación de buenas prácticas administrativas. Así mismo, la ESAP, apoyará al Gobierno nacional en la gestión, promoción, difusión, desarrollo e implementación de las políticas públicas de buen gobierno y competitividad en los entes territoriales. Los municipios de 5 y 6 categoría contarán con el acompañamiento gratuito de la ESAP en la elaboración de los estudios y análisis a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 909, cuando los municipios así lo requieran”*. Esta no ha venido realizando medición al impacto causado por las acciones realizadas desde sus ejes misionales de asesoría y capacitación, pues no cuenta con herramientas que le permitan observarse en tal medición, de esta manera, la no observancia impide que se realice una retroalimentación que permita identificar una oferta de servicios que se ajuste a las necesidades reales de cada una de ellas y que conlleve al logro del desarrollo administrativo de dichas entidades territoriales (Presidencia de la República, 2012).

De esta manera, el Observatorio Regional de Gestión Administrativa de los municipios de Sexta Categoría del Departamento de Santander, se constituye en una herramienta para la identificación, seguimiento, medición y consolidación de procesos tendientes al desarrollo administrativo de los municipios, en procura de implementar organizaciones ágiles y eficientes en la prestación de los servicios en cada uno de estos municipios. De esta manera, en la medida, en que las entidades públicas territoriales desarrollen su capacidad técnica, administrativa y financiera, podrán ofrecer mayores niveles de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de sus servicios, así como el alcance de los objetivos estratégicos señalados en sus procesos misionales.

Objetivos

- Plantear un modelo de gestión e implementación de un Sistema de Información con diversos módulos con el fin de identificar el desarrollo administrativo de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander.
- Dar a conocer los resultados del análisis realizado a los municipios objeto de estudio desde el abordaje de los informes de empalme del periodo 2012-2015. Observando el nivel de desarrollo administrativo alcanzado por estos hasta la fecha.
- Presentar la importancia del diseño de un modelo de atención específico para cada entidad territorial desde el fortalecimiento de los ejes de desarrollo administrativo.
- Describir la relación existente entre la categorización municipal y el nivel de desarrollo administrativo alcanzado por las entidades territoriales.
- Resaltar la importancia del Observatorio Regional de gestión Administrativa de los municipios de sexta categoría del Departamento de Santander como herramienta eficaz, eficiente y efectiva para la identificación de las necesidades administrativas.

Metodología

1. Proceso metodológico

Para el desarrollo del proyecto, se aplicaron métodos de investigación cualitativo y cuantitativo, a manera de integración, es decir, con un enfoque mixto, aprovechando al máximo las características de ambos enfoques, que en su aplicabilidad y análisis permitieron la exploración, revisión, descripción e interpretación de las dinámicas de los procesos de gestión administrativa representados en los componentes de la política nacional de desarrollo administrativo. A su vez, permitieron la comprobación de hipótesis y la recopilación de datos para su posterior análisis estadístico. Para el alcance del desarrollo de la propuesta del observatorio, se realizaron las siguientes actividades: revisión de la clasificación de los municipios del departamento de Santander con el

objetivo de identificar su categorización y observar sus particularidades y necesidades administrativas. Seguidamente, se identificaron los lineamientos normativos Mintic y de conformidad con los Decretos 1151 de 2008; 2693 de 2012; 2573 de 2014, y el Decreto 1078 de 2015 la política del sistema de Gobierno en Línea (GEL), las directrices, respecto de los tiempos establecidos y el nivel de implementación en cada uno de los municipios objeto de estudio. En este orden, desde la información existente en los sitios web oficiales de cada uno de los entes territoriales, se determinaron las particularidades que en esta materia se han implementado²⁰.

Por último, una revisión a manera de estudio de caso (prueba piloto) de los procesos de gestión administrativa del municipio de Rionegro, entidad de sexta categoría del Departamento de Santander, con la cual se logró diseñar un instrumento de indagación que permitió evidenciar el estado actual de los diferentes módulos relacionados con la propuesta del observatorio. Así como la exploración del estado de gestión administrativa alcanzado por los municipios objeto de estudio, desde la revisión y análisis de los informes de empalme (2012-2015) publicados en los sitios web de cada uno de estos.

Clasificación de los municipios de acuerdo a la categoría objeto de estudio

Realizada la revisión correspondiente a la categorización municipal para el año 2015, en el departamento de Santander, de los 87 municipios correspondientes a la división político administrativa del mismo, se identificaron, que 81 corresponden a sexta categoría, lo que equivale al 93,10% de los municipios del Departamento. Una cifra bastante alta, ya que indica la urgencia de diseñar procesos que apoyen e incentiven el desarrollo local.

Diagnóstico implementación de la estrategia Gobierno en Línea (GEL)

Con el fin de observar la funcionalidad de los sitios web oficiales de los municipios de sexta categoría de Santander, respecto del cumplimiento del sistema de gobierno en línea, se diseñó un formulario a través de los servicios google, el cual permitió, la revisión de 78 de los 81 municipios objeto de estudio. Identificando que los sitios web revisados no cuentan con: espacios para consulta interactiva de información, servicios de interacción, formularios en línea para diligenciamiento a través de la página web del municipio, además de no contar con la expedición de constancias a través de la web.

De igual manera, pese a que algunos sitios web cuentan en su diseño estructural con aplicaciones destinadas a realizar trámites y servicios, al dar clic sobre estos, no es posible

²⁰ La caracterización se realizó a través de la aplicación de una matriz de los 81 municipios de sexta categoría del Departamento de Santander.

descargarlos o acceder a ellos, pues se encuentran inhabilitados o desactualizados; en esta medida, si bien los entes territoriales a simple vista cumplen con el requisito de gobierno en línea, al ingresar a los diferentes módulos, estos no están operacionalizados para cumplir con su función de atención al ciudadano.

A su vez, el espacio del chat funciona de manera discontinua y ocasional por pocas horas, lo que no garantiza al ciudadano una atención oportuna que le permita satisfacer sus necesidades y reducir trámites. Es así como la posibilidad real de contar con un gobierno en línea o un gobierno abierto para los ciudadanos es aún un largo camino a recorrer. Los hallazgos encontrados sugieren varios interrogantes a aclarar, respecto de ¿por qué dichos municipios no tienen implementada a cabalidad esta política? ¿Cuáles han sido los motivos o circunstancias que lo han impedido? ¿Por qué se está generando la inoperabilidad de los sitios web de los municipios? ¿Cuál es el nivel de cobertura de telecomunicaciones en los municipios objeto de estudio? ¿Cuáles son los espacios de acercamiento entre la Administración y la ciudadanía?

1. Resultados fase I del Observatorio (año 2015)

Necesidades Identificadas en la gestión y el control administrativo en los municipios de sexta categoría en el Departamento de Santander a través del uso de las Tecnologías de Información.

No.	Descripción de la actividad	Producto obtenido	Soporte
1	Análisis, diseño e implementación de un instrumento diagnóstico sistemas de gestión	Formularios aplicación a través de servicio Google y análisis de los servicios de información	El soporte corresponde a un formulario integrado al blog que se encuentra en el link. http://observatorioregionalvi.blogspot.com.co/
2	Identificar población objeto aplicación de instrumento	81 de un total de 87 en el Departamento de Santander, correspondiendo estos a un 93.1% del total de municipios que integran el departamento.	Relación directorio de Información institucional de las 87 alcaldías del departamento que contiene los datos de contacto medio digital y responsables de control interno.
3	Aplicación de instrumento diagnóstico	Aplicación a través de servicio google del formulario y respuesta de 79 municipios de sexta categoría.	Formulario diligenciado integrado al blog que se encuentra en el link y que ofrece los medios para el análisis de la información. http://observatorioregionalvi.blogspot.com.co/
4	Análisis de la información captada a través del instrumento.	Análisis de resultados de la aplicación de las características del GEL	Documento de análisis de resultados.

Fuente: Desarrollo del proyecto

Capacidad tecnológica identificada en términos de GEL en los municipios de sexta categoría del departamento de Santander

Respecto de la revisión realizada a 79 de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander, a través de sus sitios web oficiales, se observaron que aunque todos los municipios cuentan con su respectiva página web y acceso a internet²¹, solo algunos de ellos son funcionales en el momento de la consulta. Así mismo, se observaron características comunes, tales como los sitios web cuentan con una sección de "Atención al Ciudadano" que ofrece un enlace de contacto, peticiones, quejas, reclamos y denuncias mediante un formulario que permite identificar el tipo de solicitud.

Los espacios de consulta interactiva de información que fueron identificados en los sitios web, en su mayoría son: aplicativos interactivos que permitan acceder a información relevante para el ciudadano, videos, información para niños y niñas, encuestas, foros, noticias, rendición de cuentas, calendario de eventos multimedia, proyectos, galería de fotos; sin embargo, muchos de estos se encuentran desactualizados o vacíos.

Acerca de los servicios de interacción que aparecen en los sitios web de los municipios se encontraron: foros, preguntas frecuentes, suscripción a servicios de información, foros, chats, encuestas de opinión, registro único de usuarios, Suscripción para recibir información a través de telefonía móvil, glosario y buzón de contactos. Estos servicios de interacción al realizar la revisión se encuentran inhabilitados o desactualizados.

Ante la pregunta si la entidad pone a disposición gratuita de los ciudadanos, a través del Portal del Estado Colombiano (PEC) (haciendo uso del Sí Virtual), todos los formularios cuya diligencia se exija para la realización de los trámites y servicios de acuerdo con las disposiciones legales; se encontró, que si cuentan con enlace a dicho servicio, pero estos no contienen la totalidad de los formularios descritos y activos, solo 4 de estos cuentan con dichos formularios de acceso.

De los formularios que indicaron descarga a través de la página web del municipio son los siguientes: 69 de los 78 sitios web revisados no cuentan con enlace para descarga de formularios, los ocho (8) restantes cuentan con: Certificado de estratificación socioeconómica, Inclusión, encuestas, actualización y retiro de personas en la base de datos del Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN); licencia de intervención y ocupación del espacio público, licencia de inhumación; certificado de antecedentes disciplinarios procuraduría, certificados de antecedentes de responsabilidad fiscal, certificado de antecedentes judiciales; consulta registro civil, certificado de vigencia de cédula de ciudadanía; el sitio web del municipio de Onzaga es el que mayor cantidad y variedad de formularios presentó (Monografía y turismo, Ejecución de gastos, ejecución de ingresos, erradicación

21 El acceso a internet hace referencia a la capacidad para acceder por parte de la Administración Municipal

del trabajo infantil, acta de presentación de ofertas del procesos de subasta inversa, manual de funciones, inscripción en el componente de mujeres ahorradoras en acción, esquema de ordenamiento territorial, plan anticorrupción y de atención al ciudadano ESE Hospital San Vicente de Paúl); sin embargo algunos de los formularios señalados en las páginas web como disponibles en línea no se pueden descargar.

En relación con los formularios que pueden ser diligenciados a través de la página web del municipio se evidencia que 34 sitios web no cuentan con enlace para el diligenciamiento de formularios, los restantes evidencian formularios para: certificado de estratificación socioeconómica, inclusión, encuestas, actualización y retiro de personas en la base de datos del Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN); certificado de residencia o domicilio, paz y salvo de industria y comercio, concepto uso del suelo, certificado de estratificación socioeconómica; licencia de intervención y ocupación del espacio público, licencia de inhumación, registro de publicidad exterior visual, impuesto predial, licencia de subdivisión, certificados de tradición y libertad, antecedentes judiciales, RUT, empleo Sena, antecedentes fiscales, antecedentes disciplinarios. Es de aclarar que estos formularios tienen enlace al SÍ Virtual pero no establece ruta para el diligenciamiento en línea.

Al consultar si la entidad habilita mecanismos electrónicos que permitan obtener totalmente en línea, las certificaciones y constancias que se expidan y que no constituyan un trámite de acuerdo con el Sistema Único de Trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (SUIT), solo se identificaron que dos de los sitios web con este mecanismo.

Al revisar la expedición de certificados a través de la página web del municipio; 68 de los 78 sitios web revisados no cuentan con este trámite en línea. Los 10 restantes señalan contar con algunos de los siguientes certificados: Paz y salvo de industria y comercio, certificado de residencia, certificado de uso de suelo, certificado de antecedentes disciplinarios Procuraduría, certificados de antecedentes de responsabilidad fiscal, certificado de antecedentes judiciales, certificado público de empleo.

Así mismo, ninguno de los 78 sitios web revisados cuenta con enlace para trámite de constancias. En lo relacionado con los trámites en línea que se pueden realizar a través de la página web del municipio, se observa que 14 sitios web no cuentan con link para trámites en línea, los 64 restantes indican contar con algunos de los siguientes trámites: Certificado de estratificación socioeconómica, inclusión, encuestas, actualización y retiro de personas en la base de datos del Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN); certificado de residencia o domicilio, paz y salvo de industria y comercio, concepto uso del suelo, certificado de estratificación socioeconómica; licencia de intervención y ocupación del espacio público, licencia de inhumación, registro de publicidad exterior visual, impuesto predial, licencia de subdivisión, certificados de tradición y libertad, antecedentes judiciales, RUT, empleo Sena, antecedentes fiscales, antecedentes disciplinarios.

Los servicios en línea que se pueden realizar a través de la página web del municipio son: Certificado antecedentes Contraloría, puntaje SISBEN; certificado de antecedentes judiciales, certificado de antecedentes procuraduría, certificado de residencia o domicilio, paz y salvo de industria y comercio, concepto uso del suelo, certificado de estratificación socioeconómica, consulta el valor de la licencia de construcción, consulta valor del impuesto predial, licencia de inhumación de cadáveres.

La totalidad de los sitios web revisados cuenta con el sistema de contacto, peticiones, quejas, reclamos y denuncias que puede ser utilizado a través de dispositivos móviles. Solo uno (1) de los sitios web (municipio de Matanza) ha automatizado trámites y servicios de la entidad. Ninguno de los sitios web revisados ha implementado las ventanillas únicas para organizar la totalidad de trámites y servicios en línea.

Esta información propició la generación de instrumentos que conllevarán a la toma de información necesaria para la formulación e implementación del observatorio. En esta fase del proceso, con base en un directorio que contiene información de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander (81 municipios) y a su vez la creación de un instrumento básico que permitió la captura de información requerida.²²

Estudio de caso, lineamientos de gestión administrativa en el municipio de Rionegro (Santander)

Para el estudio de caso, el referente utilizado para la identificación del modelo de gestión fue el municipio de Rionegro (Santander), el cual, pese a estar tan cerca del área metropolitana de Bucaramanga, representa en buena medida las características propias de los municipios de sexta categoría en el departamento, como su topografía, ubicación geográfica, dispersión poblacional y bajos ingresos propios, entre otros. Para llevar a cabo la indagación de la implementación del Sistema de Gestión y control y del Desarrollo del Modelo Estándar de Control Interno. Dicha revisión se dio con fundamento en los criterios establecidos según Decreto 943 de 2014, por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), obteniéndose los siguientes resultados:

22 <http://observatorioregionalvi.blogspot.com.co/>

Elementos de control	Estado de cumplimiento
Acuerdos, compromisos y protocolos éticos	Documentado
Planes, programas y proyectos	Documentado
Modelo de operación por procesos	No Existe
Estructura organizacional	No Existe
Indicadores de gestión	No Existe
Políticas de operación	No Existe
Administración de riesgos	No Existe
Autoevaluación institucional	No Existe
Auditoría interna	Documentado
Plan de mejoramiento	Documentado
Información y comunicación externa	No Existe
Información y comunicación interna	No Existe
Sistemas de información y comunicación	No Existe

Fuente: Desarrollo del proyecto

Al analizar los 13 elementos de control de la gestión administrativa local del municipio de Rionegro, nueve (9) no se encuentran implementados en la actualidad. Por tanto, pese a que la entidad se encuentra realizando avances significativos en esta área, aún requiere contar con la capacidad administrativa que permita la conformación de un equipo interdisciplinario que realice la construcción, diseño, desarrollo, ejecución e implementación de todos los elementos que componen el MECI. Así como un plan de apoyo específico que le permita afectar y atender aquellas áreas que presentan debilidades y/o amenazas para su satisfacción, lo cual conlleva al diseño de una matriz modelo de gestión administrativa con diversos módulos para el seguimiento basado en el modelo integrado de planeación y gestión de la función pública, DNP, Mintic y Presidencia de la República.

Matriz modelo de gestión administrativa

Módulo	Componentes
Gestión Misional y de Gobierno	Indicadores y metas de gobierno (Plan de Desarrollo)
Transparencia Participación y Servicio al Ciudadano	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano
	Transparencia y acceso a la información pública
	Participación ciudadana en la gestión
	Rendición de cuentas
	Servicio al ciudadano

Módulo	Componentes
Gestión del Talento Humano	Estructura administrativa
	Manual de funciones
	Planta de personal
	Plan Anual de Vacantes
	Evaluación del desempeño
	Plan Institucional de Capacitación
	Plan de Bienestar e Incentivos
	Sistemas de Información de Empleo Público (SIGEP)
Eficiencia Administrativa	Racionalización de trámites
	Modernización institucional
	Gestión de Tecnologías de Información
	Gestión Documental
	Control de la gestión
	Seguimiento y medición de procesos
	Defensa Jurídica
Gestión Financiera	Programación y Ejecución Presupuestal
	Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)
	Proyectos de Inversión
	Plan de Anual de Adquisiciones (PAA)

Fuente: Construcción propia desarrollo proyecto.

Cada módulo pretende identificar y captar información sobre el avance en la adopción e implementación de la política de gestión administrativa, por parte de cada una de las entidades territoriales objeto de estudio, para posteriormente realizar el procesamiento, análisis y sistematización de información que permitirá la identificación de las condiciones reales institucionales para la formulación de planes de mejora, acordes a las necesidades particulares de cada entidad.

Por tal razón, el sitio web que albergará el Observatorio Regional de Gestión Administrativa de los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Santander contará con una serie de módulos basados en el modelo de gestión del DAFP, donde se podrá observar el nivel de desarrollo administrativo de cada uno de los 81 municipios objeto de estudio; así como lineamientos especiales para lograr una mejora continua, acordes con las necesidades particulares de cada municipio.

Por consiguiente, al observar los avances en los procesos de modernización administrativa pública en las entidades territoriales de sexta categoría en el departamento de Santander, se encontró que estos se limitaron al cumplimiento en la adopción de las políticas públicas que desde el nivel central se gestan para tal fin, evitando sanciones por incumplimiento de los tiempos estipulados en los lineamientos establecidos en las mismas; sin embargo, no se llevaron procesos de seguimiento y evaluación de la implementación, de modo

que se pudiera realizar la medición de su impacto. Esta situación, se determinó al observar la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), este, no se encontró operacionalizado en los municipios, detectándose solo libros o carpetas con la información, mas no una organización administrativa y de funcionamiento por procesos. De esta manera se da cumplimiento a la política, sin que se mida el impacto de ésta en los procesos de gestión administrativa local.

De igual manera, en la oferta de servicios de asesoría y capacitación por parte de la ESAP, a las entidades territoriales, se encontró que no se han venido realizando proceso de evaluación, seguimiento y control, a dicha oferta. Lo cual constituye una falencia por parte de la ESAP, donde al igual que en la implementación de las políticas públicas, no se puede medir el impacto. En este orden, tanto en las políticas públicas como en los procesos que desarrolla la ESAP, requieren con urgencia, una revisión de fondo de modo que se pueda llegar a observar cambios significativos en pro del desarrollo local.

En lo que respecta a la ESAP, el diseño e implementación de un observatorio de gestión administrativa, permitirá, realizar la observancia y el seguimiento de los procesos administrativos que las entidades territoriales llevan a cabo desde el cumplimiento a políticas públicas y el impacto de la oferta de servicios establecidos por la ESAP. De igual manera, de los hallazgos y resultados obtenidos a través del análisis de la información captada se pretende, mediante la articulación de los procesos de asesoría, capacitación e investigación, realizar una oferta de servicios que obedezca realmente a las necesidades administrativas particulares de las entidades, efectuándosele el respectivo seguimiento y control como indica la norma, de modo que se llegue a medir el impacto de estas en la entidad.

Otro componente que se ha encontrado y que afecta los procesos de gestión administrativa están determinados por la cultura y la resistencia al cambio por parte de algunos servidores públicos, esto en razón, a que en el ejercicio público cada vez que es necesario implementar y adoptar una nueva política, los servidores públicos no son permisivos a las situaciones de cambio que esas políticas puedan plantear, de esta manera, los procesos se ven obstaculizados produciendo desgaste administrativo y financiero.

Realizada la revisión de los informes de empalme (2012-2015) de los municipios de sexta categoría en el departamento de Santander, publicada en los 81 sitios web oficiales de dichas entidades a través de la observancia directa de cada uno de ellos y mediante la exploración de los principales componentes de la política de gestión administrativa, dentro de cada uno de los informes, como se observa a continuación:

Elementos de gestión administrativa:

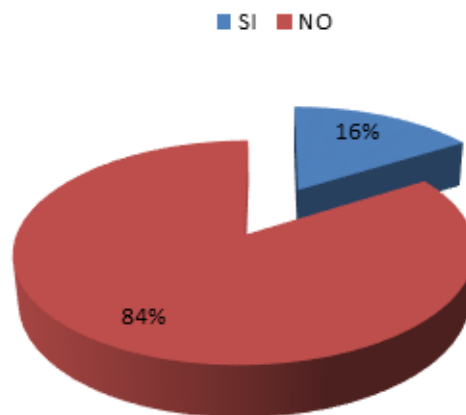
- Generalidades municipales (población, extensión, vocación, clima)
- Defensa jurídica
- Contratación (modalidades)
- Sistema financiero (Ingreso, egresos, superávit)

- Transparencia, participación y servicio al ciudadano
- Gestión del talento humano
- Eficiencia administrativa
- Gestión documental y de archivo

La revisión y análisis de estos elementos, permiten vislumbrar el nivel de desarrollo administrativo alcanzado en las entidades territoriales por los gobiernos salientes, y deja entrever, la línea base para la formulación de planes de mejora por parte de las nuevas administraciones. Vale aclarar para este estudio de caso puntual se tomaron de forma preliminar, solo algunos elementos de la gestión administrativa de los informes de empalme de la vigencia, para el análisis que se relaciona a continuación, con estos insumos, se observó en primera instancia que:

Análisis de los informes de empalme del periodo 2012-2015 de los 81 municipios de Santander publicados en sitios web oficiales

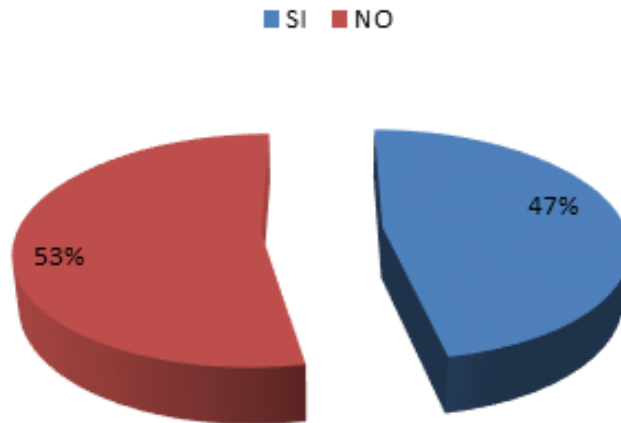
**Presencia de Informes de empalme periodo 2012-2015 en
los Sitios Web**



Fuente: Creación propia

Realizada la revisión de los sitios web de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander se evidenció que el 84% de municipios (representados en 68 municipios), a la fecha de la revisión no habían realizado publicación de los respectivos informes de empalme. Tan solo el 16% (solo 13 municipios) dio cumplimiento a dicha publicación. En esta medida, las administraciones municipales dejan ver falencias en relación con el uso de los canales web generados dentro de la implementación de la política pública GEL, donde deben darle cumplimiento al principio de la publicidad y al requerimiento por parte de las autoridades competentes.

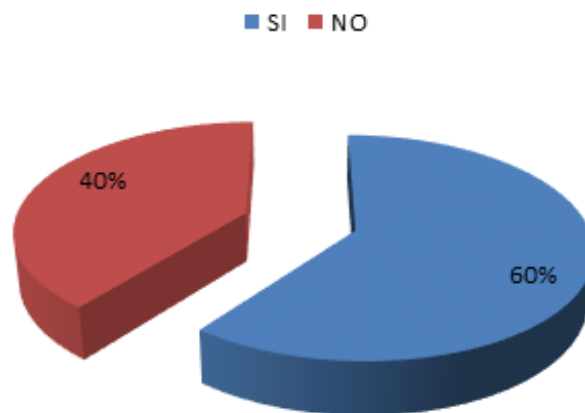
Cuentan con una estructura administrativa acorde a sus necesidades



Fuente: Creación propia

Según la información revisada, el 53% de las entidades territoriales objeto de estudio (representado en 43 municipios) presentan como estructura administrativa un flujograma de cargos, evidenciando la desactualización de esta, falencias respecto de la claridad de la organización administrativa y, por lo tanto, no funcionan por procesos.

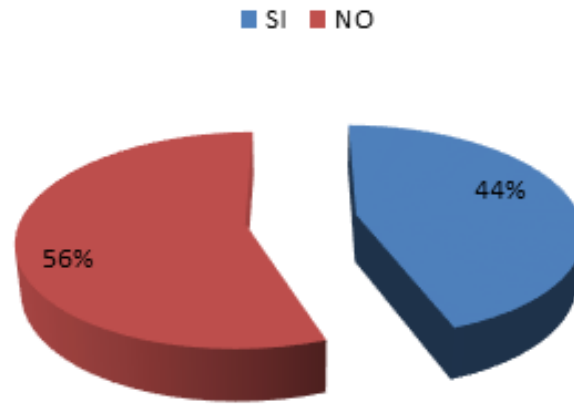
Presentan información sobre eficiencia administrativa



Fuente: Creación propia

En relación con las acciones de implementación de acciones tendientes a la eficiencia administrativa se encontró que si bien es cierto que el 60% (representado en 49 municipios) presenta información publicada al respecto, esta no corresponde al cabal cumplimiento de la política.

Presenta información sobre transparencia y servicio al ciudadano



Fuente: Creación propia

La información encontrada respecto de la política de transparencia y servicio al ciudadano (44%) está dada básicamente por 36 municipios que le están dándole cumplimiento a la política nacional de transparencia y servicio al ciudadano, pero vale aclarar que no todos lo cumplen a cabalidad y al ciento por ciento debido a que se presentan falencias relacionadas a actos administrativos no pertinentes, o no existen los documentos oficiales que permitan evidenciar el avance y alcance de esta política dentro del municipio.

Por lo anterior, se observa que las entidades territoriales objeto de estudio presentan un bajo nivel de desarrollo administrativo, lo cual se convierte en limitante en el momento de gestar procesos de desarrollo local y regional. Al no contar con los elementos suficientes que le permitan realizar una gestión tendiente a resultados.

En conclusión, existen suficientes referentes que sustentan el proyecto teóricamente, desde el ámbito internacional como nacional; así mismo, investigaciones consultadas al respecto que conducen a mirar la temática de investigación desde diferentes ángulos, permitiendo una aproximación metodológica, como documental más amplia sobre el tema.

Con el fin de verificar el estado actual del nivel de desarrollo administrativo de los municipios de sexta categoría del departamento, se tomó como prueba piloto (a título de sondeo) el municipio de Rionegro, para llevar a cabo la indagación, revisión e identificación del nivel de implementación del Sistema de Gestión y control y del Desarrollo del Modelo Estándar de Control Interno, considerando el fundamento que este tiene para el alcance de procesos tendientes al desarrollo administrativo, desde el manejo mismo de la organización por procesos y las buenas prácticas administrativas, a su vez, dicho municipio permitió observar particularidades, como lo es su cercanía al área metropolitana, lo cual se presumiría factor influyente en la gestión de procesos. Por lo tanto, este referente evidenció que a pesar de que esta entidad se encuentra en

zona limítrofe del área metropolitana y que podría presumirse un mejor y mayor acceso a elementos de desarrollo, esta se encuentra bastante lejos de adquirirlas; sin embargo, se debe resaltar que la entidad viene adelantando avances significativos en esta área²³; pese a que aún requiere contar con la capacidad administrativa suficiente que le permita la conformación de un equipo interdisciplinario que realice la construcción, diseño, desarrollo, ejecución e implementación de todos los elementos que componen el MECI.

En esta medida, el Observatorio Regional de Gestión Administrativa de los Municipios de Sexta Categoría del departamento de Santander pretenderá, en primera medida, la captación y análisis de información administrativa, con la cual se logró la formulación de nuevo conocimiento del saber administrativo público, este dará los elementos necesarios para el diseño de planes de mejora y acompañamiento a los municipios vinculados, así como el fortalecimiento de la oferta institucional por parte de la ESAP territorial Santander, gestada desde las áreas misionales de asesoría y capacitación. Además es una herramienta que permitirá crear un impacto real que redunde en procesos de desarrollo administrativo, encaminados a la transparencia, el acceso a la información, participación ciudadana, la innovación y buenas prácticas administrativas.

Bibliografía

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Recuperado el 2016.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la Administración Pública. *Administración & Desarrollo*, 66. Recuperado de datateca.unad.edu.co.
- Congreso de la República (16 de febrero de 2015). Ley 1ª. Recuperado de http://www.minsalud.gov.co/http://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf
- Congreso de la República (20 de enero de 2014). *Ley 1709, Reforma al Código Penitenciario y Carcelario*. Bogotá:
- Congreso de la República (2000). Ley 617 de 2000. Recuperado el 2016, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771>
- De la Encarnación Gabín, M. A. (2009). *Administración pública* (2ª edición). Madrid: Ediciones Paraninfo S.A.
- Dromi, R. (1991). *Reforma del Estado y privatizaciones*. Buenos Aires Argentina: Astrea.
- Gordillo, A. (2013). *Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: FDA.

23 Véase Matriz Resultante Caso Rionegro.

- Guerrero Orozco, O. (1997). *Principios de Administración Pública*. Santa Fe de Bogotá: Unidad de Publicaciones ESAP.
- Idipron (2010). *Portafolio de servicios*. Bogotá: Idipron.
- Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam (2014). *Estudio nacional del agua*. Recuperado el 21 de 01 de 2016, de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA_2014.pdf
- Instituto Penitenciario y Carcelario Inpec (s. f.). Recuperado de <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/ResenaHistorica>
- Loaiza Gallón, H. (2004). *Estado, gobierno y gerencia pública*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Naser, A. & Ramírez, A. (Marzo de 2014). Plan de gobierno abierto una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Recuperado el 6 de julio de 2016, de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf
- Navas Quintero, A. (2010). La nueva gestión pública: Una herramienta para el cambio. *Perspectiva 37*.
- Ocampo López, J. (2004). *Constitución Política de Colombia. Reformas y sus Actos Legislativos*. Bogotá: Plaza & Janés.
- Peláez Ferrusca, M. (1999). *Derechos humanos y prisión*. Recuperado de <http://www.bu.ufsc.br/derechosprision.pdf>.
- Presidencia de la República (2012). Ley 1551 de 2012. Recuperado el 2016, de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155106072012.pdf>
- Salazar Castellanos, D. (30 de enero de 2014). El hacinamiento en Colombia alcanza hasta el 400 por ciento. *El Colombiano*, párr. 3.
- Salazar Castellanos, D. (31 de enero de 2014). El peligro de estar tras las rejas en Colombia. *El Tiempo*, párr. 5.

2.2.3. BAÑOS PÚBLICOS EN BOGOTÁ: UNA APROXIMACIÓN AL PROBLEMA SOCIAL EN LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS

Autores: Rubén Darío Díaz Mateus²⁴
y William Fernando Rojas Henao^{25*}

Resumen

Este artículo tiene el propósito en determinar la eficiencia social en la prestación del servicio de baños públicos desde la institucionalidad y la responsabilidad en la gestión de bienes públicos en la ciudad de Bogotá; por consiguiente, se realizó revisión de diversas fuentes documentales disponibles en la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS), que con el tiempo fue reestructurada y liquidada, posteriormente, fue creado el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron). Mediante el método descriptivo, se procede a encuestar a 96 usuarios de los baños públicos del Portal de Transmilenio 170, dado que este es el punto de mayor afluencia de personas en Bogotá. Los resultados parten en evidenciar la importancia del servicio de baños públicos en la existe una oferta insuficiente y en una infraestructura existente no están distribuidos estratégicamente para la satisfacción del servicio, por tanto, el ciudadano no encuentra un baño público en los lugares donde ejerce sinergias de movilidad generando impactos negativos en la belleza urbana y contaminación ambiental cuyo efecto desencadena en una problemática social de los usuarios (no usuarios) y la entidad gestora de este servicio, evidencia constatada en el código de policía (art. 25, numeral 10) como una contravención a conductas inapropiadas en sitios públicos; esta coyuntura vulneran el bienestar y derecho colectivo de grupos poblacionales en Bogotá: turistas, trabajadores formales e informales, taxistas, estudiantes, familias, entre otros, quienes se desplazan por la ciudad en el desarrollo de las actividades socioeconómicas.

Palabras claves: *Administración pública, el bien público y servicio público*

24 Docente investigador del Programa de Contaduría Pública y líder del grupo de investigación Desarrollo y Sociedad de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle. Economista de la UPTC, Magister en Fundamentos de Economía de la Universidad Santiago de Compostela (España), Maestrante en Desarrollo Sostenible de la Universidad de Manizales; Doctorado en Agrociencias de la Universidad de la Salle (Colombia). E-mail: rudiaz@unisalle.edu.co.

25 Administrador de Empresas del Programa de Administración de empresas de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle, Investigador, Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos (universidad Católica de Colombia), Empresario e Inversionista E-mail: william.rojash@gmail.com.

Fundamentación teórica

La administración pública, el bien público y servicio público

El Poder Público es el activo intangible más importante con que cuentan las sociedades democráticas en todo el mundo para reconocer las necesidades básicas; Rodríguez (1980) expone cómo la estructura del Poder Público está concentrada en directrices orientadas a satisfacer los intereses de los ciudadanos, buscando bienestar a nivel general; por lo tanto, no debe ser permeado por intereses particulares, al contrario, va encaminado a garantizar el bien común y éxito en la administración de los bienes públicos.

Asegurar la calidad de vida de la población es posible con una gestión pública consciente, igualitaria y transparente, que incluya los principios de la función administrativa mencionados por el Concejo de Bogotá en el artículo 3º del Acuerdo 257 de 2006²⁶, norma que al mismo tiempo regula los organismos y entidades Distritales que integran los Sectores de la Organización Central, Descentralizada y de las Localidades. Por ejemplo, la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP), fue transformada en Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) como una entidad adscrita a la Secretaría del Hábitat. Asimismo, los servidores Públicos Distritales y los particulares que desempeñen funciones administrativas distritales, también se acogen a esta norma.

La definición de Administración Pública gira en torno a condiciones disciplinares, según Miguel Duhalt Krauss, "cada Estado debe definir sus propias tareas, por lo tanto, cada Estado debe elaborar su propia doctrina sobre la Administración Pública". Asimismo, Mosher y Cimmino (citado en Sánchez, G., 2001:118) consideran que la Administración Pública no puede ser una ciencia por no tener una base que atribuya valor matemático; no obstante, un pensamiento organizativo estructural por medio de la experiencia y la observación advierte en la ciencia un escenario de la gestión pública es llevada a cabo por un conjunto de organismos, donde la responsabilidad está en la institución ejecutiva para garantizar los derechos individuales y colectivos de la institucionalidad en la vida de cada ciudadano (De la Encarnación Gabín, 2009). Así, el conjunto de actividades que se llevan a cabo para gestionar un Estado no son uniformes y tampoco hacen parte de un campo específico, es decir, se suscriben a un plano interdisciplinario que puede llegar a utilizar cualquier rama del conocimiento técnico y científico, en la medida en que la administración gubernamental lo demande (Loaiza Gallón, 2004).

Por otra parte, el bien público es aquel que puede ser consumido o utilizado por todos los individuos de una sociedad y que busca un bien común como lo señala la Constitución Política (Congreso de la República, 1991) en su artículo 1º, destacando "(...) la prevalencia del interés general" sobre el particular; por otra parte, el artículo 63 menciona que estos

²⁶ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones"

bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Para Stiglitz (2000), el bien público debe cumplir dos condiciones fundamentales: La primera, la no exclusión en su consumo, dado que una persona en la acción de consumir un bien público no afecte la posibilidad en el consumo en el total de la población; en segundo lugar, el bien público puede ser utilizado por todos al mismo tiempo y en las mismas condiciones.

Parte de este argumento, se evidencia en la crisis socioambiental mundial como consecuencia en la provisión de los bienes público, por ejemplo, de estos sucesos están en las crisis financieras, pobreza extrema, calentamiento global, terrorismo, entre otros. Esta crisis transforma el alcance en el análisis económico donde enfrenta el aumento en la demanda por el efecto globalizador, con ritmos lentos en la prestación de los bienes públicos (González, 2009).

Asimismo, Arnoletto (2007) sostiene que el concepto de bien público, es de fondo, diferente al concepto de bien común, el primero es el bien o servicio disponible para el uso de todas las personas cuya utilización no restringe ni excluye al resto de la sociedad de su uso; y el bien común proviene de una ideología política del catolicismo, marcado por una directriz de existencia para toda la sociedad que a su vez debe venir acompañada por una serie de valores y principios compartidos en pro del interés general. Por lo anterior, el contexto del objeto de estudio de los baños públicos en Bogotá D.C. está relacionado con los dos conceptos descritos para seguir el concepto de servicios públicos desde la óptica de Díez (1980) y Basavilbaso (1950), donde se definen como actividades o prestaciones efectuadas por la Administración Pública en forma directa o indirecta para satisfacer necesidades de interés general o colectivo.

Por consiguiente, es importante destacar que un servicio empieza a ser considerado como público en el momento en el cual su objetivo está descrito para atender la necesidad de la sociedad en conjunto (Gordillo, 2013); por ello, el Estado debe garantizarles a todos sus habitantes la prestación de dichos servicios por ser de interés prioritario en la Administración Pública (Dromi, 1991). En este sentido, el servicio público centra su objetivo como medio para un fin cercano enfocado solo a la prestación de un servicio, así, Hauriou (citado por Gordillo, 2013), lo define como “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública (...)” (285).

Asimismo para Maldonado (2010) el servicio público es uno de los temas más importantes del Derecho Administrativo, convertido en la razón de ser del Estado Social de Derecho, convirtiéndose en la materialización de este en pro del bienestar de todos los ciudadanos, además con la afirmación de Sarmiento (1996) es la “Actividad administrativa desarrollada por entidades estatales o por su delegación, que tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas” (citado en Efrón, M., 2004: 9), así, se esboza un modelo de provisión eficiente en la gestión de los bienes públicos pero compartido con la intervención de naturaleza pública y de la acción colectiva social.

Origen de los baños públicos en Bogotá

El origen de los baños públicos está referenciado en el proyecto de Acuerdo 172 de 2013, expedido por el Concejo de Bogotá²⁷, en el cual citan a *“Los egipcios, los griegos y los romanos fueron posiblemente los mentores de los baños públicos. En Atenas existían desde el siglo V a. de C. (...)”*, asimismo, en el Proyecto de Acuerdo 219 (2013) se describe el *“El baño público para los hombres era el momento ideal para encontrarse con amigos y charlar; era un lugar ideal para filosofar. Famosas son las Termas de Caracalla, un amplio complejo de baños de la Roma imperial, construidas entre 212 y 216 d. C., durante la administración del emperador Caracalla. Las extensas ruinas de estas termas son actualmente una atracción turística importante en la capital italiana”* (Párrafo 4).

El servicio de baños públicos es un servicio a cargo del Distrito, cuya finalidad es atender las necesidades fisiológicas que requieren las personas en determinado lugar, especialmente, en sitios en los que transita un alto número de individuos o donde se realizan espectáculos que aglomeran intensidades de público, o simplemente zonas de afluencia de personas en lugares comerciales y otros donde se concentra población para conseguir lo que necesita. Los empresarios que ofrecen a la comunidad diferente tipo de actividades comerciales, recreativas, industriales y otra clase de servicios, son requeridos por el Estado para que construyan en sus instalaciones suficiente número de baños y atiendan las necesidades de los usuarios. En Bogotá el servicio de baños públicos ha estado a cargo del Distrito a través de entidades públicas como la EDIS²⁸, desde su creación hasta su liquidación, y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron)²⁹, entidad que actualmente administra este servicio.

En la Tabla 1 se ilustra la evolución del servicio de baños públicos desde 1891, año en el cual se firmó el primer Acuerdo por el Concejo de Bogotá hasta el 2006 cuando se firmó el último acuerdo.

27 Concejales Ponentes Clara Lucia Sandoval, Nelly Patricia Mosquera, Martha Ordóñez, Severo Antonio Correa, Orlando Parada Díaz, Andrés Camacho Casado, Felipe Mancera Estupiñan y Javier Palacio Mejía.

28 EDIS: Empresa Distrital de Servicios Públicos (1958-1993), antes Empresa Distrital de Aseo.

29 Idipron: Creada en 1967. Responsable del servicio de baños públicos desde 2001.

**Tabla 1. Antecedentes históricos
y evolución de los baños públicos en Bogotá**

Tipo	No.	Año	Título	Observación general	Observación baños públicos
Acuerdo	27	1891	Aprobatorio de un contrato sobre construcción de orinales públicos	Ordena la construcción de kioscos y orinales públicos	Especifica su estructura
Acuerdos	5 y 7	1910	Organización del Servicio de higiene de la ciudad	Aspectos sanitarios generales	Art. 6º y 7º Inspección sanitaria en baños y excusados públicos
Acuerdo	6	1922	Reorganiza los servicios de higiene municipal	Inspección de Higiene y salubridad	Art. 11 Inspección Técnica en baños y excusados públicos
Acuerdo	23	1933	Establece la enseñanza agrícola por medio del cinematógrafo y se dictan otras providencias	Dotación a los obreros de alcantarillado y jornales	Art. 5º Alcaldía establecerá un servicio de baños para los obreros municipales.
Acuerdo	21	1936	Ordena la ejecución de algunas obras, crea el servicio de buses municipales para niños de los barrios obreros, da una autorización al Alcalde y ordena dos traslados	Ejecución de algunas obras en el Distrito.	Art. 1º. La Alcaldía de Bogotá construirá, en cada uno de los barrios obreros de la ciudad... servicios colectivos de baños y sanitarios.
Acuerdo	21	1944	Divide el área urbanizable de Bogotá en varias zonas de destino y se reglamenta cada una de ellas	Reglamentación del área Urbana de Bogotá	Arts. 18 y 19. Estructura medidas y ventilación de los baños y retretes de Bogotá
Acuerdo	78	1946	Crea el Departamento de Higiene, Salubridad y Aseo	Implementar medidas que contribuyan a la salud pública	Art. 9º literal k) Colaborar con la Secretaría de Obras Públicas. Proyecto de baños, servicios sanitarios públicos...
Acuerdo	60	1967	Por el cual se ordena la construcción de sanitarios públicos.	El Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura y la EDIS, se vinculan con el objetivo del Acuerdo.	El Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura y la EDIS, construirán y financiarán respectivamente el servicio de baños públicos.
Acuerdo	80	1967	Por el cual se crea el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud	Creación de Idipron	Idipron actualmente (2015) administra los 37 baños públicos que existen en Bogotá
Acuerdo	18	1989	Por el cual se expide el Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá.	Artículo 339. Quien realice necesidades fisiológicas en vía pública o lugar público, se hará acreedor a trabajo en obras de interés público	La norma ordena sancionar a quien no haga uso del servicio de baños públicos.

Tipo	No.	Año	Título	Observación general	Observación baños públicos
Acuerdo	7	1993	Por el cual se establecen algunas condiciones, para los contratos relacionados con la construcción de estacionamientos en el subsuelo del espacio público	Condicionamiento para construir baños públicos en los parqueaderos.	Artículo 21.- Todo parqueadero que se haga en la ciudad para poder funcionar, tendrá obligatoriamente que construir 2 baños públicos al pie de todos sus accesos para hombres y mujeres y para uso de todos los transeúntes, los cuales estarán bajo el cuidado del concesionario y por el cual cobrará una tarifa.
Acuerdo	20	1995	Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia	Baños, lavanderías, cuartos de aseo y su organización.	Acuerdo que regula las construcciones, incluidas las del Servicio de Baños Públicos
Acuerdo	1	1998	Por el cual se Reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá	Mobiliario urbano para el servicio al público	Mobiliarios de Amoblamiento Urbano... De Salud e Higiene: Los baños y objetos recolectores de basura
Acuerdo	79	2003	Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá	Art. 25, num. 10. Utilizar los baños para satisfacer necesidades fisiológicas. Nunca hacerlo en sitios públicos	Parágrafo 1. El Gobierno Distrital garantizará la existencia de baños públicos en número suficiente para el servicio de la comunidad.
Acuerdo	257	2006	"Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital y se expiden otras disposiciones."	Idipron se acoge a esta estructura y se reglamenta su funcionamiento	Actualmente Idipron se acoge al Acuerdo 257, en lo atinente al servicio de baños públicos en Bogotá.

Fuente: Elaboración Propia con base en documentos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1891-2006), Consulta de la norma - Secretaría General.

Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron)

Durante la administración del Alcalde Mayor de Bogotá, doctor Virgilio Barco, se crea el Idipron mediante el Acuerdo 80 de 1967³⁰ del Concejo de Bogotá, entra a funcionar a

³⁰ Por el cual se crea el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud. El Concejo del Distrito Especial de Bogotá

partir de 1970 como un establecimiento público perteneciente al sector descentralizado del Distrito Capital con personería jurídica propia, patrimonio propio y autonomía administrativa (Concepto 35 de 2002 Idipron)³¹.

Su prioridad es atender a los “niños de la calle comúnmente llamados gamines” (Resolución 20 de 1986 Idipron)³², integrando profesionales especializados en el tratamiento de la problemática callejera, generando programas de atención integral educativo y terapéutico a favor de la población infantil y juvenil en condiciones de indigencia. Para el cumplimiento de sus propósitos institucionales, Idipron define la misión “Desde un proyecto pedagógico de inclusión social el Idipron promueve la garantía del goce efectivo de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes con dignidad humana, respeto por la pluralidad, la diversidad y la libertad, en un marco de progresividad priorizando las acciones de política pública en aquellos en alto grado de vulnerabilidad social” (2014).

Por lo tanto, el programa de baños públicos incluye la supervisión a los puntos en donde estén ubicados, el buen trato a los usuarios y ejercer una permanente comunicación con los responsables de los Convenios; por consiguiente, el *Proyecto 724* genera oportunidades en la población vulnerable, tomando como referente las mujeres madres cabeza de familia, quienes obtienen ingresos por medio de diversos proyectos y convenios suscritos por la entidad. También, el *Proyecto 724* vincula a las mujeres madres en la “*Operación de los baños públicos*”, buscando que estas mujeres, posteriormente, puedan estar en capacidad de constituir microempresas o alcanzar mejores objetivos laborales que les faciliten el sustento y una condición digna para vivir en comunidad.

Las condiciones para tener acceso a los beneficios están definidas por la institución, estas corresponden a provenir de barrios pobres, ser jefes de hogar, no tener quién las sustente económicamente, vivir en inquilinatos o viviendas subnormales; de igual manera, debe tratarse de personas que han sido maltratadas (Idipron, 2010).

El componente de baños públicos - *Proyecto 724* especifica la ubicación de los puntos de distribución en un total de 24 zonas en Bogotá (ver cuadro 2).

31 Por medio de la cual se expide el Estatuto Orgánico para el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud Idipron

32 Concepto sobre la naturaleza jurídica del “Idipron”. Radicación: 1-2002-11237

Tabla 2. Distribución de los Baños Públicos en Bogotá

DISTRIBUCIÓN DE LAS 24 ZONAS			
TRANSMILENIO	CADES - SUPERCADERES	CONSEJO SUPERIOR JUD	ADMINISTRADOS
Portal 170	Suba	Tribunales	Las Flores
Portal Suba: Plataformas 1 y 2	Américas	Juzgados Paloquemao	Carrera 68 con calle 13
Portal 80: Plataformas 1 y 2	Bosa	Fiscalía carrera 10	Carrera 6a con Calle 12
Portal Dorado	20 de Julio	Juzgados Nemqueteba	Plazoleta de la E T B
Portal Sur: Plataformas 1 y 2	Movilidad		
Portal Tunal	Catastro (DADEP)		
Portal 20 de Julio: Plataforma y Peatonal			
Portal Usme			
Portal Bicentenario			
Estación Ricaurte			

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria Idipron, 2014.

Metodología

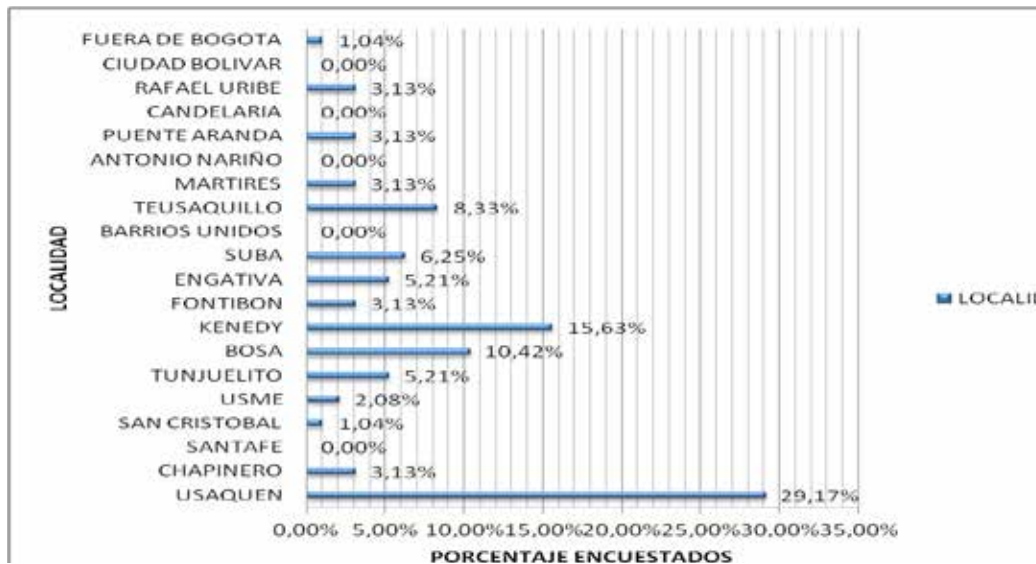
El método básico de la investigación está relacionado con el método descriptivo apoyado en información cualitativa en la percepción de los usuarios del servicio de baños públicos, el cual se aproxima a un escenario de bajo control experimental riguroso de las variables pero con el objetivo de generar imaginarios en la gestión de los baños públicos en Bogotá y la influencia de la institucionalidad en la garantía de derechos colectivos dignos para las personas interactivas con las dinámicas de la ciudad.

El instrumento de recopilación de datos aplicado se denomina muestreo aleatorio simple, para ello se calculó el tamaño de muestra, dado que el objeto del estudio fue determinar la proporción de usuarios de los baños públicos en el Portal 170 con una población de usuarios 25.863 por ser un punto de mayor movilidad en la ciudad de Bogotá; se establece como muestra 96 usuarios de los baños públicos del Portal 170, con una confianza del 95% y un error máximo del 10%. Posteriormente, se define una muestra de 26 madres colaboradoras en la prestación del servicio de baños públicos en Bogotá para cruzar la información de la demanda con la oferta en la prestación de servicios públicos, con una confianza del 95% y un error máximo del 15% de la siguiente manera.

Análisis de resultados

El análisis del proceso metodológico realizado con los usuarios de baños públicos en el Portal Norte en la localidad de Usaquén, se evidencia que tan solo el 29,17% de la población pertenece a esta localidad, por lo cual, se puede afirmarse que más del 70% de los habitantes de la ciudad, cuando tienen una necesidad fisiológica, hacen uso y se encuentran fuera de su localidad de residencia, dentro de este grupo sobresalen de localidades: Kennedy, bosa y Teusaquillo con un porcentaje de participación de 43.38% (ver Figura 4).

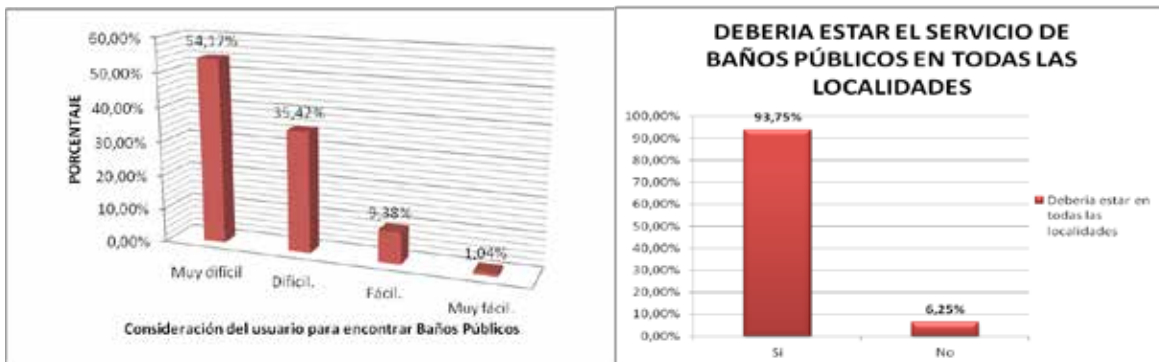
Figura 4. Usuarios del baño público del Portal 170 por localidad



Fuente: Elaboración Propia con base en encuesta aplicada a usuarios.

Por otra parte, el 89.59% de los encuestados consideran que es una tarea bastante difícil encontrar un baño público en Bogotá (ver Figura 5).

Figura 5. ¿Cómo es encontrar un baño público en Bogotá?
Figura 6. Presencia del servicio de baños públicos en Bogotá

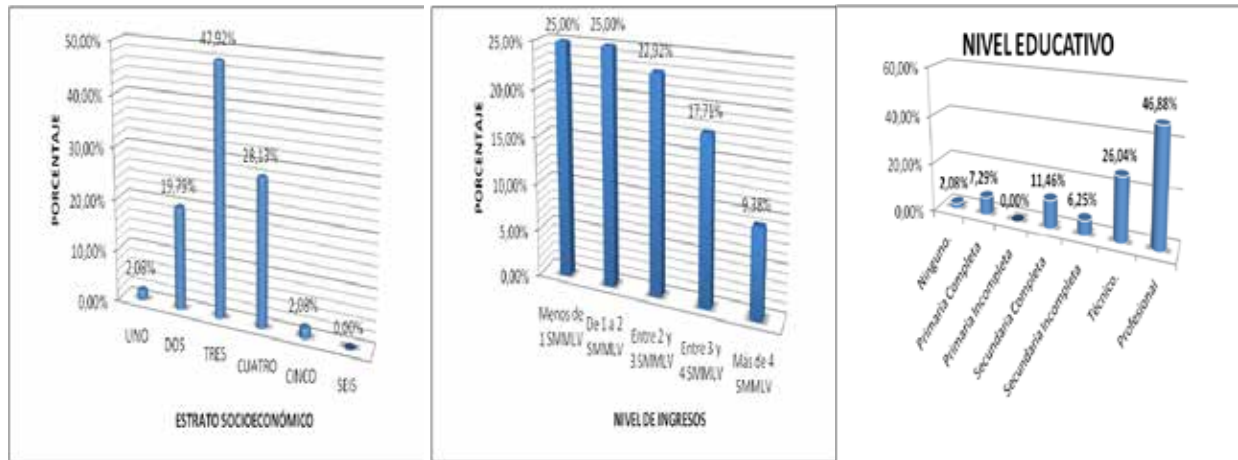


Fuente: Elaboración propia con base en Instrumento de investigación.

El resultado obtuvo que el 93.75% de la población consideró que estos baños públicos deberían estar ubicados en todas las localidades de la ciudad y no tan solo en las 12 localidades mencionadas en el Proyecto de Acuerdo 278 de 2012 descrito en la presente investigación (ver Figura 6), a pesar de que el Código de Policía de Bogotá menciona que el Distrito garantizará la cobertura del servicio a la totalidad de la población. Desde otra perspectiva, a pesar que este servicio está dirigido a todos los habitantes de la ciudad, se evidencia una baja demanda del servicio por personas de estrato 6, contrario al perfil

del usuario de este servicio: 47,92% corresponde a personas del estrato 3; asimismo, la mitad de los usuarios tienen ingresos de dos salarios mínimos o inferiores y su nivel educativo, representando 26,04% para estudios técnico, 46,88% para profesional en formación 46,88% (ver Figuras 7, 8 y 9).

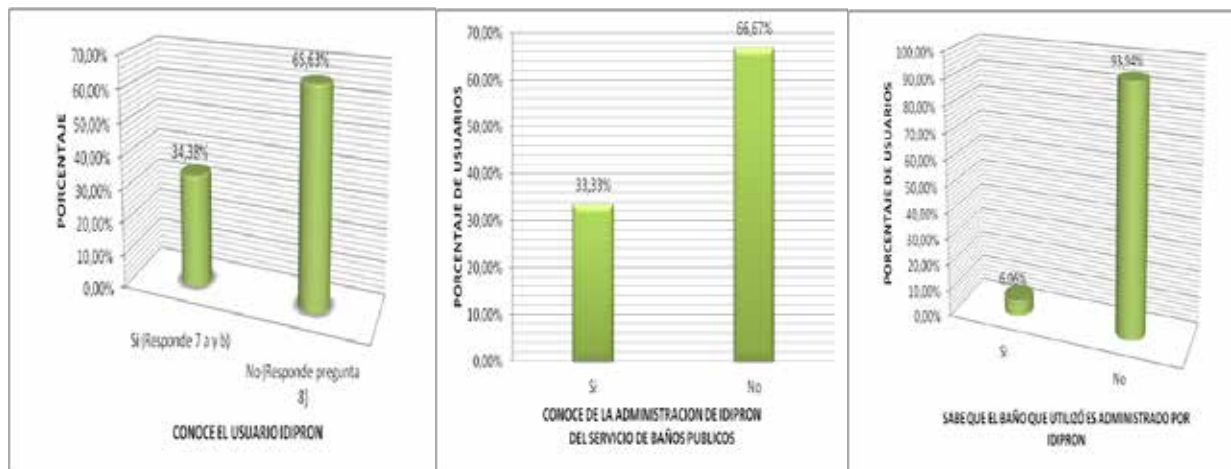
Figura 7. Perfil Socioeconómico **Figura 8. Nivel de Ingresos.** **Figura 9. Nivel Educativo**



Fuente: Elaboración propia con base en el instrumento de investigación.

Aunque Idipron es una entidad del Distrito, es importante revisar por qué más del 65% de la población encuestada no lo conoce; además porqué del 34.38% que sí lo conoce, el 66.67% no sabe que la entidad administra los 37 baños públicos de la ciudad; más aún, ver como el 93.94% de quienes conocen al Instituto, desconocen que los baños públicos del Portal 170 corresponden a uno de los 37 puntos administrados (ver Figuras 10, 11 y 12).

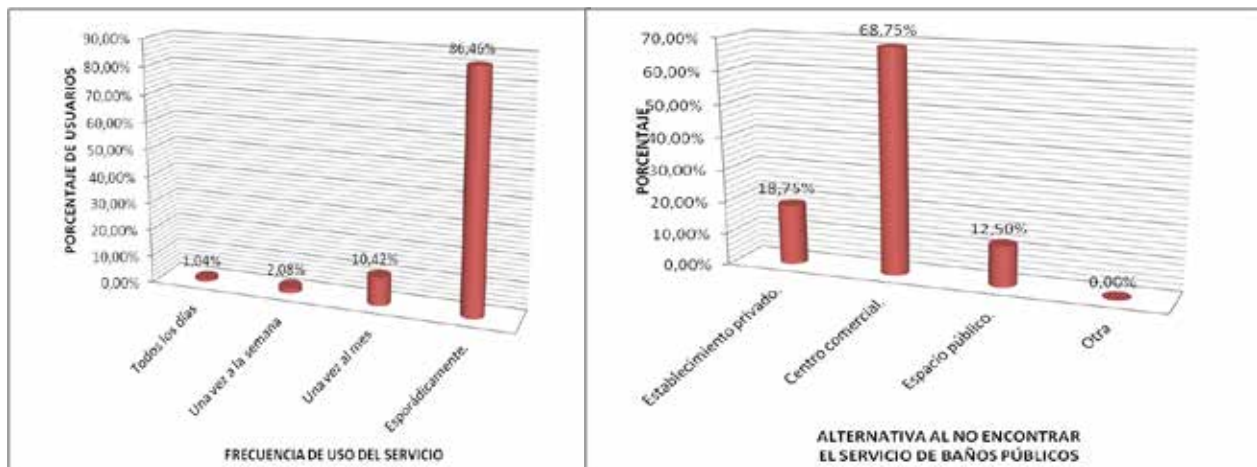
Figura 10. Conoce Idipron. **Figura 11. Sabe de la Administración del servicio.** **Figura 12. Sabe de la administración del baño utilizado.**



Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

Asimismo, el 86.46% de los usuarios de los baños públicos acceden esporádicamente (ver Figura 13), debido a casos de necesidad o extrema urgencia. Cuando las personas no se encuentran cerca de un establecimiento del Distrito que les preste el servicio de baño público, el 68.75% se ve en la necesidad de acudir a un centro comercial; sin embargo, si no están cerca de alguno, un 18.75% decide acudir a un establecimiento privado aunque tenga que pagar o consumir algún producto; por lo tanto, el riesgo de realizar en evento en el espacio público representa un porcentaje de 12.5% ante la emergencia una sanitaria, sin importarle la violación a las disposiciones legales contempladas en el Código de Policía que sancionan esta práctica como un hecho que atenta contra la moral y las buenas costumbres de la sociedad³³ (Acuerdo 79 de 2003) (ver Figura 14).

Figura 13. Frecuencia de uso del servicio. Figura 14. Alternativa usada en ausencia del servicio.



Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

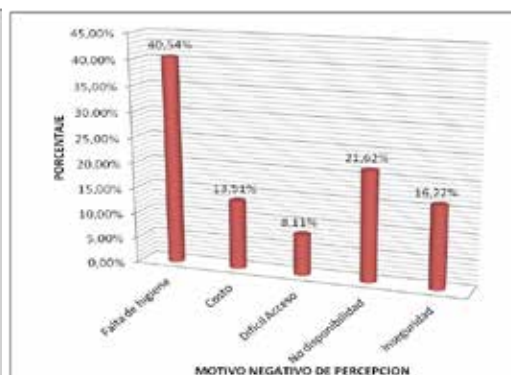
La problemática en la prestación del servicio se centra en las irregularidades y la investigación lo confirma con un 38.55% como REGULAR o MALO (ver Figura 15); el 40.54% de los usuarios manifiestan como causa significativa de no lo usó debido a su falta de higiene; 21.62%, por la no disponibilidad del servicio; 16.22%, por inseguros, y un 13.51% lo consideran costoso, argumentando la necesidad de gratuidad del servicio en contraste con los centros comerciales de la ciudad (ver Figura 16). No obstante, el 61% de los usuarios percibe el servicio como BUENO o MUY BUENO y el 48.96% dice que la atención prestada por las madres cabeza de familia que administran estos baños es BUENA. Del total de la población el 60.42% dice que el servicio se ajusta apenas a la necesidad de los usuarios (ver Figura 18).

33 Por el cual se expide el código de policía de Bogotá D.C.

Figura 15. Percepción del servicio

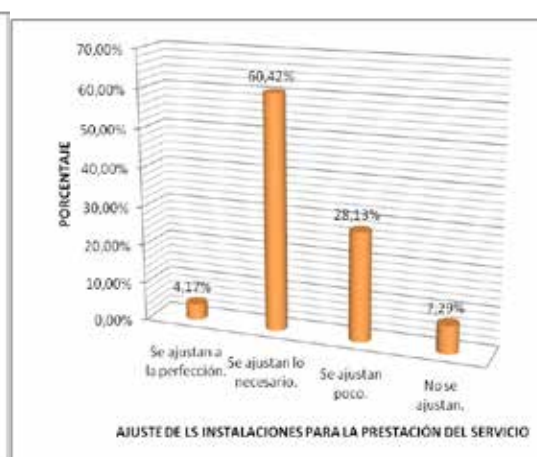
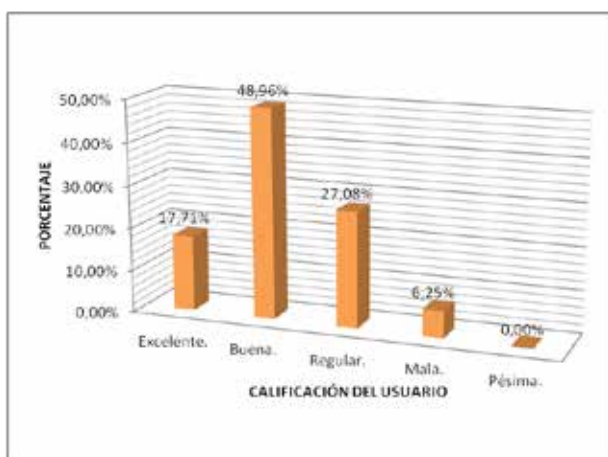


Figura 16. Motivos de la percepción



Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

Figura 17. Calificación del servicio. Figura 18. Nivel de ajuste de las instalaciones

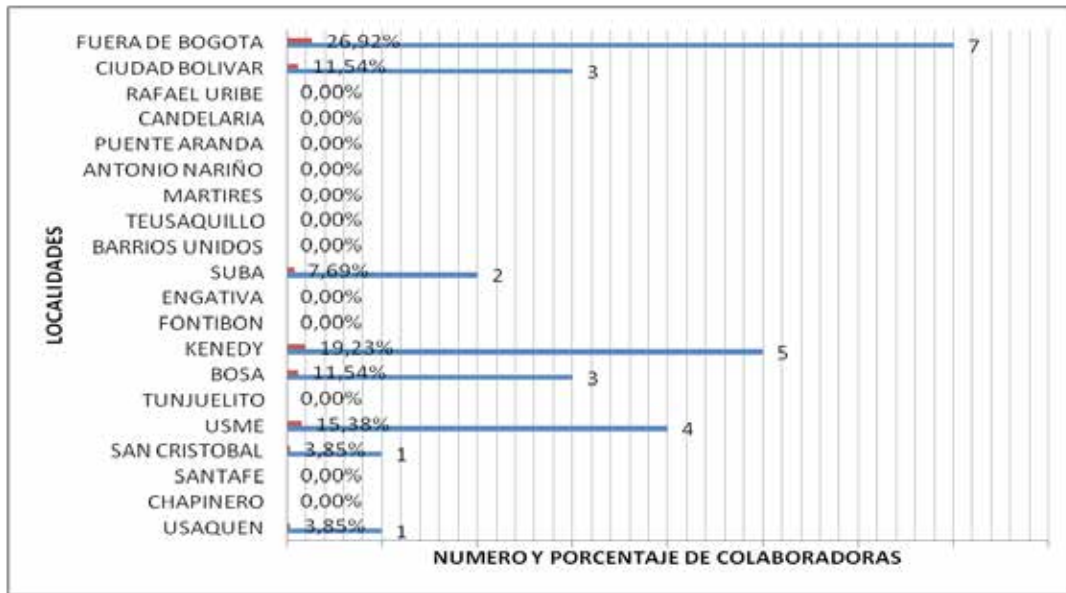


Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

En el proceso de la segunda muestra con respecto a la oferta, representada por las madres operadoras del servicio de Idipron, se halló que ellas oscilan entre 28 y 57 años de edad. En la categoría socioeconómica se evidencia lo siguiente: la mayoría de ellas tiene tres hijos, correspondiendo al 30.76%.

El origen de residencia está en municipios aledaños a Bogotá en las poblaciones de Soacha, Bosa, Zipaquirá, entre otros, con un 26.92%, seguido de la localidad de Kennedy con un 19.23%. Un 53.85% pertenece al estrato 2 y el 38.46% al 1, el nivel de escolaridad de las colaboradoras es básico, es decir, como mínimo han hecho la primaria (ver Figura 19) en condiciones de extrema pobreza. En cuanto al tiempo laborado en Idipron, la entidad usa el método de contrato por prestación de servicios, lo que hace que la rotación de personal sea elevada, pues aproximadamente el 73% de las madres contratadas llevan máximo un año y el 15.38% lleva más de dos años (ver Figura 22); así el 96.15% perciben un mismo ingreso, en 2014, fue de 1'149.500.

Figura 19. Localidad de residencia de las colaboradoras del programa de baños

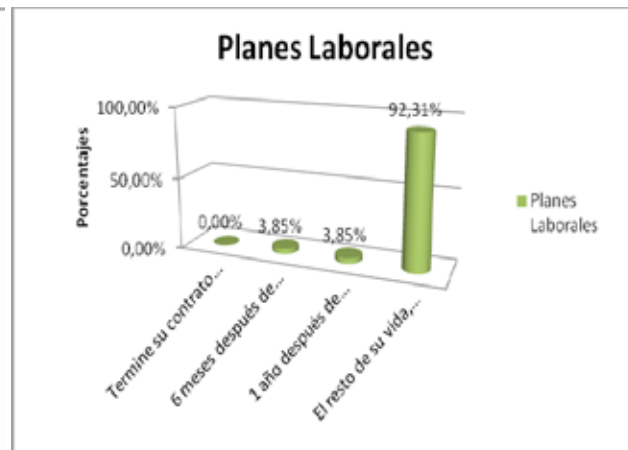


Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

Sin embargo, se percibe que más de la mitad de las madres beneficiarias (53.85%) se sienten motivadas con sus ingresos, pues logran mantener su hogar, un 26.92% pueden ahorrar para cumplir sus sueños y para un 19.23% simplemente su motivación es que están bien remuneradas con el ingreso mensual que reciben (ver Figura 20); por tal motivo, afirman que Idipron está cumpliendo uno de los objetivos del proyecto 724, ya que el 53.85% de las madres consideran que su calidad de vida ha mejorado a tal punto que el 92.31% quisieran permanecer en Idipron por el resto de su vida, siempre y cuando la entidad renueve sus contratos. Asimismo, destacan el buen trato y respeto por parte de sus directivas (ver Figura 21).

Figura 20. Calidad de vida.

Figura 21. Planes laborales.



Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

Desde otra óptica se observa un 96.15% de las madres encuestadas no tienen acceso a programas de capacitación, talleres educativos, eventos culturales, entre otros y están satisfechas con su contrato de trabajo (ver Figura 22); por lo tanto, se recomienda revisar las investigaciones acerca de la situación laboral actual de Colombia.

Figura 22. Acceso a programas brindados por Idipron

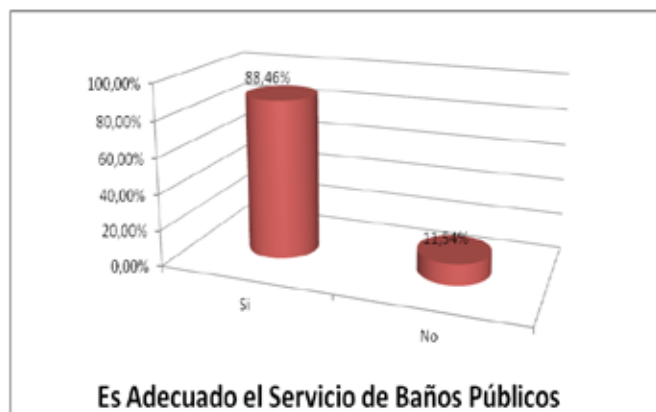


Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

La percepción de las colaboradoras sobre el servicio de baños públicos para satisfacer las necesidades del usuario es 88.46% adecuado, asimismo, el 50% de las empleadas perciben que para los usuarios el costo del servicio (500 pesos) significa un valor permisible de pago, mientras que el 50% de ellas percibe en el usuario una modalidad de pago gratuito o les parece costoso (ver Figuras 23 y 24).

Figura 23. Percepción del servicio por parte de las colaboradoras

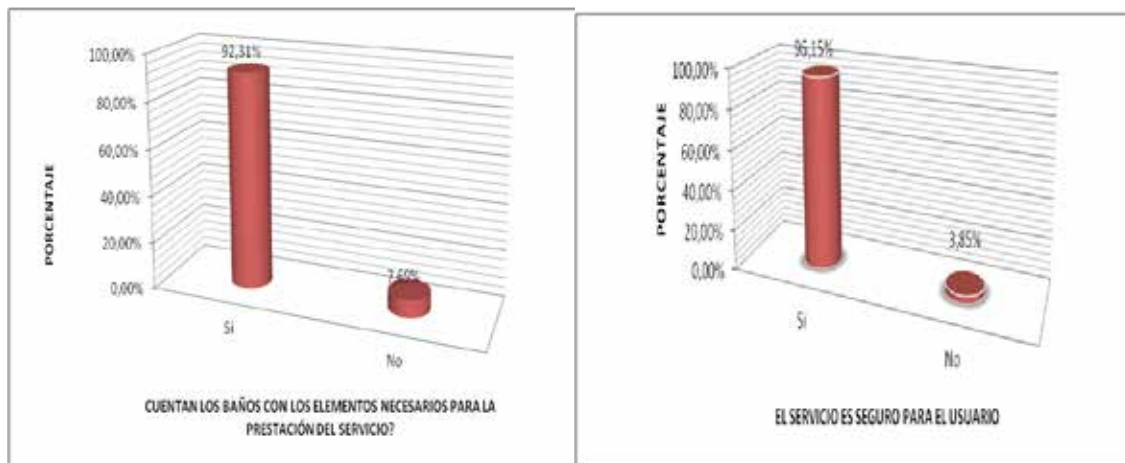
Figura 24. Percepción de las colaboradoras respecto al costo para el usuario



Fuente: Elaboración Propia con base en Instrumento de Investigación

El servicio cuenta con los elementos necesarios para su funcionamiento, según la muestra (prestador del servicio), el 92.31% considera un buen funcionamiento, el 96.15% califica el servicio como seguro para los usuarios, aunque se quejan del estado en que dejan los baños después de usarlos. Un 61.54% dicen que los dejan en mal estado, y un 23.08% en regular estado (ver Figuras 25 y 26).

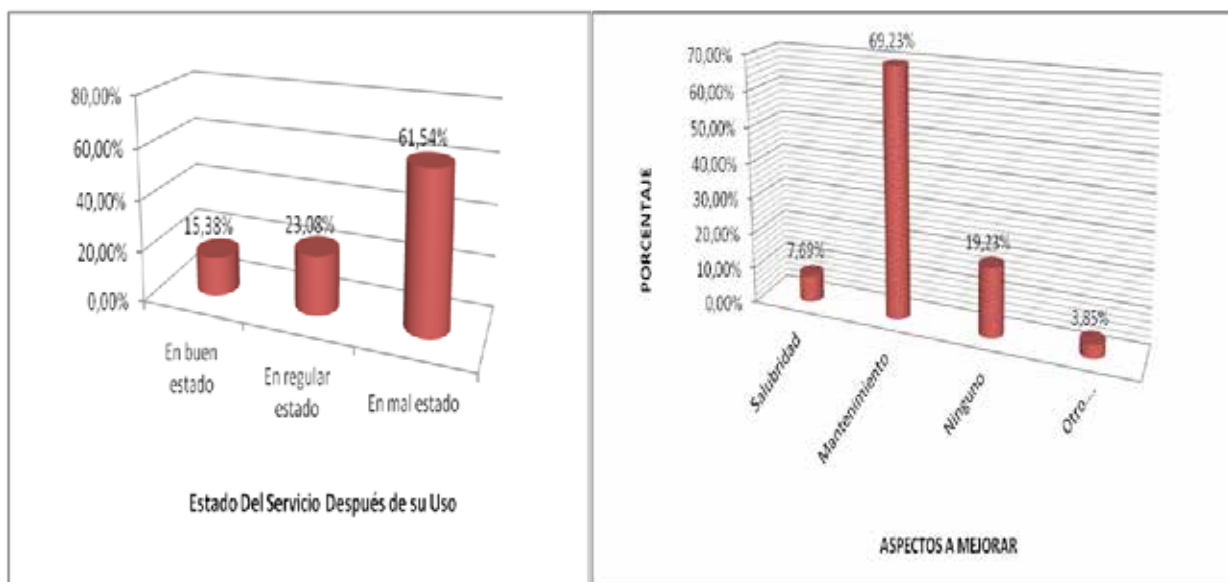
Figura 25. Cuentan con los elementos para la prestación del servicio. Figura 26. Seguridad del servicio



Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

Por otro lado, el 69.23% representa el calificativo de mejora en aspectos de mantenimiento y un 7.69% debe mejorarse en salubridad (ver Figuras 27 y 28).

Figura 27. Estado del servicio después de su uso. Figura 28. Aspectos a mejorar en el servicio



Fuente: Elaboración propia con base en instrumento de investigación.

Conclusiones

En cuanto al modelo de gestión en la administración del servicio de baños públicos, implementado por el Instituto para la Protección de la niñez y la Juventud (Idipron), ha cumplido eficientemente el objetivo en la prestación del servicio a la comunidad, a pesar de tener solo 37 baños públicos distribuidos en 20 zonas de Bogotá, especialmente, en las estaciones de Transmilenio, lo que indica que el instituto responde a la exigencia designada por la norma por medio de las concesiones y convenios vigentes en el Programa de Baños Públicos gracias al Proyecto 724; no obstante, contrasta con lo manifestado por los usuarios objeto de estudio, en donde el servicio de baños públicos califica de regular en su prestación con un 38,5% de regular unido a las dificultades en la localización física manifestado por 89,59% de los usuarios, esta situación es causada por la higiene, la disponibilidad y la seguridad del servicio, este resultado se refleja en todas las localidades.

Económicamente se concluye que aunque el costo por utilización del servicio es relativamente económico y no genera pérdidas para el Instituto, el Estado solo ha invertido en unas pocas instalaciones en donde se presta el servicio de baños públicos, pero estas son insuficientes para solucionar la elevada demanda de los usuarios. Ahora bien, el presupuesto asignado a Idipron para que atienda esta actividad, escasamente alcanza para pagar los salarios de los profesionales que supervisan el servicio y cancelar también los sueldos de las madres cabeza de familia, pero en ningún momento para construir más instalaciones.

Finalmente, Idipron incorporó a las colaboradoras a las madres cabeza de hogar en la prestación del servicio de baños públicos proporcionándoles oportunidades económicas con un ingreso promedio de 1.149.500 pesos, esto les permite mantener a su hogar y asignar un ahorro del 26,92% del total de su ingreso, mejorando su calidad de vida; sin embargo, esta remuneración no incluye las prestaciones sociales debido a que son contratos de prestación de servicios, soluciona en parte la problemática social que vive Bogotá.

Bibliografía

- Argüelles P., D.C. (2013). *Guía para la presentación de trabajos científicos bajo el estándar APA en la Universidad EAN*. Consulta de la norma (1986). Recuperado el 2014 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20027>
- Arnoletto, E. J. (2007). *Glosario de conceptos políticos*. Eumednet.
- Bacca, R. R. (2013). *Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Bogotá, grandes definiciones: 1810-1885*. Tomo I. Bogotá.
- Baños públicos, en abandono (2014). *El Tiempo*. Recuperado el 10 de diciembre de 2014

de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14035764>.

Basavilbaso, B. V. (1950). *Derecho administrativo*. Buenos Aires Argentina: T. II. Bogota, A. D. (2014). Norma 1967. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co>.

Bogotá, C. D - Alcaldía de Bogotá (2006). Por el cual se dictan normas básicas sobre estructura organización y funcionamiento de los organismos y las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones. Recuperado 2014 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

Congreso de la República (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá Colombia: Legis.

De la Encarnación Gabín, M. A. (2009). *Administración pública*. 2ª edición. Madrid: Ediciones Paraninfo S. A.

Díez, M. M. (1980). *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Plus Ultra.

Dromi, R. (1991). *Reforma del Estado y privatizaciones*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.

Efrón, M. H. (2004). *La educación y los fines esenciales del Estado. Deberes, derechos y responsabilidades*. Universidad y Servicio Educativo.

González, J. Á. V. (2009). Los bienes públicos globales y regionales: una herramienta para la gestión de la globalización. *Cuadernos Unimetanos* (18):14-19.

Gordillo, A. (2013). *Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: FDA. Recuperado de <http://www.idipron.gov.co/index.php/idipron/objetivos-y-funciones>. (s.f.).

Idipron (2010). *Portafolio de servicios*. Bogotá: Idipron.

Idipron (s. f.). Recuperado el 20 de noviembre de 2014 de <http://www.idipron.gov.co/>

Jiménez, G. V. (2010). No hay baños para tanta gente. Bogotá: *Boletín virtual Concejo cómo vamos*.

Loaiza Gallón, H. (2004). *Estado, gobierno y gerencia pública*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Maldonado, T. (2010). *Revista Actualidad Jurídica*. Universidad del Norte, 54.

Pavony, G. M. (2000). Los años del cambio, historia urbana de Bogota 1820-1910. Bogota.

Posada Ángel, F. (2016). *El déficit de baños públicos en Bogotá*. Recuperado 8 enero del 2016. Disponible en <http://www.rcnradio.com/locales/el-deficit-de-banos-publicos-en-bogota/>

Proyecto de Acuerdo 219 (2013). "Por el cual se promueve la instalación de baños

públicos gratuitos en las estaciones de Transmilenio del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Régimen Legal de Bogotá D. C., Propiedad de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

Rodríguez, R. M. (1980). *Administración pública federal en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Sánchez González, J. J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. Ciudad de México: Plaza y Janés S.A.

Sarmiento, G. (1996). Temas de introducción a las instituciones derecho público. Mendoza: Universidad Nacional. Efrón, M. (2004). *La educación y los fines esenciales del Estado. Deberes, derechos y responsabilidades*. Universidad y servicio educativo. IV Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Universidad Federal de Santa Catarina.

Secretaría de Planeación (2013). Reloj de población. Secretaría de Planeación. Recuperado octubre de 2013 de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/RelojDePoblacion>

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. - Colegio Mayor Universidad del Rosario (2011). *Anuario Historia Regional y de las Fronteras*, 17(2). 254 p.

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona.

2.2.4. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL FALLO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE 2012, SOBRE LOS PESCADORES RAIZALES DEL DEPARTAMENTO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA

Autor: Juan Ignacio Bejarano Beltrán

Institución: Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

La decisión jurídica de la Corte Internacional de Justicia en La Haya, el 19 de noviembre de 2012 en su fallo de fondo, afecta a Colombia porque definió una organización territorial, específicamente en el mar, frente al litigio con Nicaragua, aunque deja vigente el tratado conocido como Esguerra-Bárceñas, presenta una serie de componentes que señalan una clara reingeniería en las actividades de orden económico y social para los pescadores raizales en el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Con base en los actos seguidos y en sus consecuencias, luego de que la Corte Internacional de Justicia en La Haya, fallara que, el 13 de diciembre de 2007, como lo aclara Londoño, el meridiano 82° no era el límite o frontera entre los dos Estados, sino que se refería exclusivamente al límite marítimo entre los Archipiélagos (2015); el 19 de noviembre de 2012, la Corte Internacional, con su fallo de fondo, presentó una nueva organización en las aguas colombianas, ya que básicamente le entrega 75,000 km² a Nicaragua del mar territorial de Colombia. Al hablar del mar, es **lógico pensar que los cambios jurídicos afectaron** el comportamiento de la economía tradicional para San Andrés y Providencia, la pesca artesanal e industrial, así como la afectación social.

En efecto, el evento jurídico de la CIJ dejó una seria decisión que en el derecho jurídico internacional se entiende como una directriz frente a los límites de Colombia y Nicaragua; por esta razón, el impacto sobre la población de raizales, en especial, en el grupo de pescadores artesanales es bien importante, debido a que sus labores en el campo de la pesca se ven limitadas por cuanto el área en la cual venían desarrollando sus actividades, cambió de organización; por ello, esta decisión internacional afecta directamente el desarrollo de sus costumbres y prácticas, además de temor; por consiguiente, se presenta la siguiente pregunta central de esta investigación: ¿Cuál es el impacto socioeconómico del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012 sobre los pescadores raizales del departamento de San Andrés y Providencia?

Así las cosas, este estudio de la afectación económica y social causada por el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012, sobre el departamento de San Andrés y Providencia, sus raizales y la pesca artesanal, presenta un aporte fundamental para el conocimiento del Estado colombiano, con el fin de generar mayores apoyos e institucionalidad en esta apartada región del país.

Precisamente, al encontrar e identificar la afectación de manera específica, el Estado estará en capacidad de llevar a cabo una agenda coordinada con Nicaragua para definir un espacio especial y mantener sin afectación las labores de pesca de la comunidad; de otro lado, pensar también en una gran dinámica de acción integral sobre esta población afectada se convertiría en un apoyo invaluable para dar soluciones efectivas al problema; es decir, un equipo interdisciplinario, coordinado con el Estado para que se ejecuten y desarrollen labores interagenciales.

De esta forma se reducirá en buena medida la afectación, todo esto teniendo en cuenta que las soluciones diplomáticas, luego de esta decisión internacional, posee tiempos de espera complejos y unas soluciones impredecibles al tenor del derecho jurídico internacional.

Objetivo general: Analizar el impacto socioeconómico del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012, sobre los pescadores raizales del departamento de San Andrés y Providencia.

Palabras claves: *Fallo, afectación, social, económico, espacio vital, pesca, raizal, Corte Internacional, tratado, mar territorial*

El tema propuesto se refiere a analizar la decisión jurídica de la Corte Internacional de Justicia en La Haya³⁴, el 19 de noviembre de 2012 en su fallo de fondo, en cuanto a la afectación para Colombia, la organización territorial, específicamente en el mar; frente al litigio con Nicaragua, que aunque deja vigente el Tratado conocido como Esguerra-Bárcenas³⁵, presenta una serie de componentes que señalan una clara reingeniería en las actividades de orden económico y social, para los pescadores raizales en el departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Con base en los actos seguidos y en sus consecuencias, luego de que la Corte Internacional de Justicia en La Haya fallara el 13 de diciembre de 2007, como lo aclara Londoño, la Corte no aceptó que el meridiano 82° era el límite o frontera

34 Corte Internacional de Justicia, Órgano judicial principal de la Organización de Naciones Unidas, decide conforme al derecho internacional, controversias entre estados.

35 Tratado Esguerra-Bárcenas, en marzo de 1928, Colombia y Nicaragua suscriben tratado y límite territorial y marítimo ordenado en islas e islotes, dejando el meridiano 82° como línea limítrofe (Monroy, 2013).

entre los dos Estados, sino que se refería exclusivamente al límite marítimo entre los Archipiélagos (2015); aunque el 19 de noviembre de 2012, la Corte Internacional, con su fallo de fondo, presentó una nueva organización en las aguas colombianas, básicamente, consistió en entregarle 75,000 km² a Nicaragua del mar territorial de Colombia. Al hablar del mar, sería lógico pensar que los cambios jurídicos pudieran afectar el comportamiento de la economía tradicional para San Andrés y Providencia, en cuanto a la pesca artesanal e industrial, así como a su organización social.

Ahora bien, claramente el problema que se propone investigar está delimitado por una variable que presenta directamente el fallo de la Corte Internacional de Justicia en La Haya (CIJ) de noviembre de 2012; así las cosas, es necesario que antes y posterior a esta decisión internacional se revise, aclare y muestre, cómo era el comportamiento económico-social específicamente, en cuanto a la pesca artesanal en el departamento de San Andrés y Providencia, y cómo es luego del evento jurídico, siendo la pesca la primera fuente laboral y productiva de la región, después del turismo.

En efecto, el evento jurídico de la CIJ dejó una seria decisión que en el derecho jurídico internacional se entiende como una directriz frente a los límites de Colombia y Nicaragua, por esta razón el impacto sobre la población de raizales, en especial, en el grupo de pescadores artesanales es bien importante, debido a que sus labores en el campo de la pesca se ven limitadas por cuanto el área de pesca en la cual venían desarrollando sus actividades, luego del evento jurídico, cambiaron su organización, aunado al temor de la legalidad de una decisión internacional, afecta directamente el desarrollo de sus costumbres y prácticas, por consiguiente se presenta la siguiente pregunta central del problema: ¿Cuál es el impacto socioeconómico del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012 sobre los pescadores raizales del departamento de San Andrés y Providencia?

El presente texto tiene su centro, en una dimensión que resulta imprescindible para la población de raizales y en especial para los pescadores artesanales que se ven afectados por el fallo de la CIJ de 2012; específicamente, el desarrollo de este trabajo tiene como propósito determinar en qué medida se afectó a esta población del Archipiélago de San Andrés y Providencia en cuanto a su ámbito social y económico.

Dentro del diferendo, del cual se ocupan las labores diplomáticas de los Estados, para Colombia se considera que, con base en el fallo de noviembre de 2012, la Corte no consideró que ocasionaría unas dificultades y serios daños a los pescadores raizales de la región de San Andrés y Providencia, porque deben pasar por mar territorial de Nicaragua para realizar sus actividades pesqueras (Monroy, 2013).

Decididamente, el evento jurídico generó una lógica afectación en aspectos económicos y sociales, principalmente con respecto a los raizales y su pesca artesanal en el departamento de San Andrés y Providencia. Al conocer claramente los detalles y los eventos que conllevan a esta situación, estos constituyen una herramienta fundamental

para establecer el impacto significativo en esta población.

Objetivos generales y específicos

Objetivo general

Establecer el impacto socioeconómico del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012, sobre los pescadores raizales del departamento de San Andrés y Providencia.

Objetivos específicos

Interpretar el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012, que determinó una nueva organización del mar territorial de Colombia frente a Nicaragua.

Comparar la información y datos disponibles de la pesca artesanal en el Departamento de San Andrés y Providencia, antes y después del evento jurídico internacional de 2012.

Establecer la afectación de la pesca artesanal en el Departamento de San Andrés y Providencia, luego del fallo de la Corte Internacional de 2012.

Contextos estudiados

Estudios sobre el contexto histórico

En el marco general del problema, se hace necesario dejar en claro unos elementos históricos importantes, ya que durante el desarrollo de esta tesis serán de conocimiento del lector en detalle, sin embargo deben ser presentados de manera general para ambientar y contextualizar los hechos. Para Monroy Cabra, Colombia ha mantenido títulos sobre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y cayos adyacentes desde 1803 fundamentado en la real orden del 30 de noviembre, por autorización del Rey de España, efectuando un sometimiento al Virreinato de la Nueva Granada, las Provincias de Panamá, Portovelo, Veragua y el Darién, en el mismo año, las Islas de San Andrés; lo que deja claro que estas reales cédulas fueron alegadas y sustentadas desde 1836 hasta 1918, de igual modo en sentencia de España del 27 de mayo de 1858, el Supremo Tribunal de España expresó: “Las reales **órdenes** dictadas en la época de la Monarquía absoluta tenían fuerza de ley respecto de todos su efectos, y en toda clase de materias” (Monroy, 2013).

A su vez, Monroy continúa afirmando que no solamente existe el antecedente de la anterior real orden, sino que evidentemente Colombia ha ejercido soberanía plena sobre el archipiélago desde esa fecha hasta la actualidad, generando un título que es el Tratado Esguerra-Bárceñas de 1928, estando vigente y que no ha sido terminado por ninguna causa prevista en el derecho internacional (2013), en igual sentido sustenta Gaviria Liévano que tanto Nicaragua como Colombia seleccionaron una referencia astronómica para determinar su frontera marítima, siendo la del meridiano 82° la escogida para tal

fin en 1928, de este modo Colombia está clara y verazmente autorizado por el derecho internacional y por esta misma razón, se incluyó en la Constitución Nacional (art. 3), el tratado Esguerra-Bárceñas de 1928, en donde se determinan fronteras o límites territoriales (Gaviria, 1993).

Es por esta misma razón que la soberanía sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia se constituye dentro del principio del *utis possidettis juris*³⁶, debido a que es un tema clásico del derecho internacional, por cuanto la posesión, adquisición de territorios, y la delimitación marítima de la zona económica exclusiva, la plataforma continental, con base en la Convención de Naciones Unidas y sobre el Derecho del Mar, específicamente, en relación con el diferendo marítimo y territorial que sostienen Nicaragua y Colombia sobre islas, cayos y áreas del Mar Caribe, es ejercida la soberanía de acuerdo al nombrado principio (Mastaglia, 2013).

Estudios sobre el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012

Para muchos autores la determinación dinámica del evento jurídico hizo que para el caso colombiano se creara una sorpresa diplomática, ya que desde todos los puntos de vista se consideró como injusta; sin embargo, es consecuente con una serie de demandas y luchas jurídicas ante la CIJ, que se dieron con anterioridad; para Cruz es evidencia que la Corte Internacional de Justicia tiene competencia sobre los Estados partes de las Naciones Unidas, de hecho emite sentencias y pone fin a controversias de orden internacional, de este modo Nicaragua instauró su demanda desde el día 6 de diciembre de 2001, de acuerdo al Pacto de Bogotá³⁷ que es el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas; sin embargo, once años después el proceso judicial termina con una sentencia definitiva (2013); en este sentido Monroy, en *Análisis de la posición jurídica de Colombia ante La Haya*, afirma que en realidad nunca se pensó en que la CIJ elaborara una delimitación marítima para Colombia en extremo difícil de aplicar porque, en consecuencia, crea serios problemas que no siguen el precedente, siendo difícil también mantenerla en el futuro (2013).

Es decir que el fallo de la CIJ de 2012 es ante los ojos de expertos y del Estado colombiano una decisión sorpresiva y absurda, ahora bien y siguiendo a Sanín, quien expresa que el fallo de La Haya de 2012, no solamente desconoció el tratado vigente y la jurisprudencia entre dos naciones, sino que logró socavar y menospreciar la historia y geografía colombiana, olvidando a los raizales, y logrando desvertebrar la arquitectura unida por siempre del Archipiélago (Sanín, 2103), es decir, si para muchos autores resulta absurdo el prenombrado fallo de la CIJ, para Pinzón presenta un origen espurio y estruendoso,

36 *Utis possidettis juris*, criterio de 1810, por el cual los Estados reconocen desde entonces la propiedad Colombiana, sobre los territorios heredados de España, mediante la Real Orden de 1803: Archipiélago de San Andrés y la Mosquitia (Gaviria, 1993).

37 Pacto de Bogotá, Tratado negociado en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), dirigido a sus Estados miembros, mediante este, los Estados se abstienen del uso de la fuerza para arreglar controversias

debido a que genera un parcelamiento del mar, enclavando los cayos y desconociendo tratados previos y suscritos con terceros Estados, que tienen que ver en el mar con los límites fronterizos y mar territorial, perjudicando a los raizales en un importante desorden de 75.000 km², para desarrollar su pesca, la navegación en la zona económica exclusiva³⁸ y de igual modo el sostenimiento y protección de sus derechos humanos (Pinzón, 2013).

Estudios sobre las implicaciones socioeconómicas del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012

Es esencial iniciar con la descripción de la perspectiva de la problemática para la población de raizales, su identidad como grupo social y su impacto en el trabajo primordial como lo es la pesca artesanal; de tal manera que Ortiz Roca, quien defiende una posición clara y oportuna para el caso de estudio, dice que la pesca es en realidad una tradición cultural y económica heredada por los ancestros del pueblo raizal, ya que por temas de comercio y globalización fueron centrados hacia controles de administraciones públicas; sin embargo, la relación pesca-navegación y cultura del nativo raizal se ve seriamente afectada, debido a la reducción de un espacio considerado como vital, en donde se había venido desarrollando estas actividades propias de su cultura, y ahora cambian radicalmente por las actuales decisiones de la CIJ (Ortiz, 2013); de otro lado, soportando el anterior postulado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, afirma:

La ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus casas de habitación; por el contrario el territorio incluye un área física, conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno ligados en lo posible a su tradición cultural (CIDH, 2005).

Estas relaciones determinantes permiten el conocer la clara situación de orden económico y social, factores y elementos de estudio que generan la afectación mencionada, con lo que reafirma Ortiz Roca, que la no observación de la CIJ, al fallar en decisiones jurídicas, donde en la práctica afectaron de manera directa la población raizal, y su integridad territorial, de la cual derivan su producción laboral como la pesca artesanal, representan amenazas de sufrir tanto inseguridad alimentaria como pobreza, así como la pérdida de medios de vida sostenibles, dejando su territorio marítimo y terrestre como una unidad invisible (Ortiz, 2013). Sin embargo, se considera importante hacer énfasis y como lo afirma Castro, que si bien la economía del Departamento de San Andrés y Providencia está basada en el turismo por ser un destino en el Caribe, con un componente comercial importante, están también las actividades primarias como la pesca, en esencia, es el principal conector de la economía con la comunidad raizal, con sus productos naturales

recurriendo a procedimientos pacíficos. (Matéus, 2013).

38 Zona Económica Exclusiva, Zona situada fuera del mar territorial, adyacente a este, donde el Estado tiene derechos de soberanía para exploración, explotación y conservación de recursos vivos y no vivos. (Armada Nacional de Colombia)

como el caracol pala, la langosta espinosa y gran variedad de mariscos, que representan importantes roles en la seguridad alimentaria y en la generación de divisas para la comunidad (Castro, 2012).

Así las cosas y de manera convergente, el aporte de los autores a la investigación constituye un impulso para establecer un problema real frente a la decisión de la Corte Internacional de Justicia de 2012, los momentos históricos, el desarrollo de los eventos y la combinación de las posiciones, de cara al impacto hacia el trabajo que realiza una comunidad para su subsistencia, deja claro que en efecto se presentó una seria afectación a la comunidad raizal del Archipiélago en cuanto a su parte económica y social principalmente, y que se requiere una intervención estatal para mitigar el proceso que se ha generado ya que en la actualidad representa un daño importante en estos sectores de la mencionada población. De este modo se debe articular de la mejor manera la evidencia y crear una estrategia académica para dar respuesta a los objetivos en el desarrollo de este trabajo.

Para contextualizar, las interpretaciones de los autores dejan abierto un debate importante para el desarrollo de la investigación; los factores dentro de la historia del derecho internacional, la condición social de la población raizal y la lógica sostenible dentro de las condiciones básicas satisfechas para un grupo poblacional que debe estar en funcionamiento, muestran que la revisión y el análisis del problema resulta un aporte fundamental tanto para el Estado en su obligación de ejercer el apoyo y la presencia en tiempo real dentro de la problemática, como en el conocimiento para la opinión pública y el sector académico.

Marco teórico

Siguiendo a Pearson & Rochester, la CIJ ha tenido serias falencias en cuanto a la reducción de fallos, al parecer por su incapacidad de emitirlos y pareciera que la institución estuviera sentada la mayor parte del tiempo, afirmando también que la corte ha sido extremadamente inefectiva, convirtiéndose en una institución casi ignorada (Pearson & Rochester, 2000); de otro lado, para Gaviria Liévano existe la teoría de la *voluntad colectiva de los estados o "Vereinbarung"*³⁹, es la voluntad común de los estados o las voluntades particulares, en consecuencia, sostiene que el derecho internacional busca su fundamento esencial en la voluntad común de los estados, surgida de igual manera de las voluntades particulares (1993). En este sentido se puede decir que el tratado Esguerra-Bárceñas nombrado, es el que está vigente frente al litigio entre Colombia y Nicaragua desde 1928, se constituyó como un acuerdo internacional y es obvio que fue voluntario, como lo evidencia la CIJ con su fallo de fondo de noviembre de 2012, aunque no lo dejó nulo, creó unos cambios importantes en el mar territorial colombiano.

39 Vereinbarung, Voluntad colectiva de los Estados (Gaviria, 1993)

Asimismo, tal como lo afirma Monroy, jamás ha existido una nulidad del mencionado tratado, debido a que no se ha afectado la integridad territorial de Nicaragua, por cuanto hubo un acuerdo entre las dos naciones y se definió la soberanía de territorios, sobre los cuales Colombia tenía derecho tanto por la Real Cédula de 1803 y el principio de *uti possidetis juris* de 1810 (Monroy, 2013). Estos elementos teóricos dejan ver una veracidad y legitimidad frente a las normas del derecho internacional que son reales y coherentes, pero también muestran que si bien existía ya un tratado desde 1928 Esguerra-Bárceñas como ya se había referido, resulta inentendible que la CIJ, tras una demanda por parte del Estado nicaragüense, haya generado cambios en aguas internacionales entre Nicaragua y Colombia, causando afectación a Colombia, especialmente, motivo de la presente ponencia.

En otro sentido, para determinar la raíz del problema y siguiendo a Abello Galvis, la afectación directa para los pescadores artesanales del departamento de San Andrés y Providencia con respecto al fallo de la CIJ de noviembre de 2012, obedece a que la institución jurídica internacional no hizo referencia a la pesca de subsistencia, habiéndose ya considerado por la Corte como un derecho consuetudinario⁴⁰ en otros diferendos similares, como el que está vigente entre Costa Rica y Nicaragua, garantizando de este modo los derechos de los raizales sin entrar a determinar si se trata en evidencia de un espacio colombiano o si es nicaragüense (Abello Galvis, 2013), es decir, con base a lo anterior la CIJ, no se detuvo a examinar cómo sería el cumplimiento del fallo, y de qué modo el pescador raizal iniciaría sus labores de pesca con una organización casi imposible de cumplir, debido a que las Islas e islotes colombianos quedaron enclavados para realizar las labores de pesca en aguas nicaragüenses.

Después de las consideraciones anteriores, resulta importante para el desarrollo de la investigación categorizar los impactos, para describir y esbozar la dinámica de la afectación. En razón a que es el principal objetivo de la tesis; esto quiere decir que los anteriores postulados que basados en teoría, se refieren al evento jurídico en cuanto a su génesis y desarrollo, como también en la descripción y contextualización del desarrollo de la decisión, a la legitimidad de la misma y el lineamiento que por conducto directo del fallo de noviembre de 2012, lleva al planteamiento de lo que es el impacto y afectación.

Impacto socioeconómico

En efecto, es claro que una decisión jurídica de este estilo como el fallo de la CIJ de 2012, y con las características que se han detallado, va a dejar un impacto sobre una región determinada, en particular, en el departamento de San Andrés y Providencia. Como evidencia teórica-específica se puede decir, y como ya se había referenciado

40 Derecho consuetudinario, conjunto de costumbres, prácticas y creencias que las comunidades o pueblos aceptan como normas de conducta obligatorias y forman parte de su sistema social y económico y forma de vida (www.wipo.int/about-wipo/es)

en el estado del arte, para Ortiz Roca, quien afirma que la pesca es en realidad una tradición cultural y económica heredada por los ancestros del pueblo raizal, y donde la relación pesca-navegación y cultura del nativo raizal, se ven seriamente afectados, debido a la reducción de un espacio considerado como vital, y que se había venido desarrollando estas actividades propias de su cultura, y ahora cambian radicalmente por las actuales decisiones de la CIJ (2013), resulta realmente objetivo, más aún cuando lo que muestra es la inestabilidad de sus costumbres y de sus tradiciones. Por ende su forma de supervivencia frente a la realidad de su familia y el mundo que les rodea, pues ese es el espacio vital que enfrenta con su trabajo, con lo cual se considera y obedece a una afectación importante.

En igual sentido, al referenciar a Castro, quien del mismo modo afirma que la economía del departamento de San Andrés y Providencia está basada en las actividades primarias, como la pesca, ya que en esencia es el principal conector de la economía con la comunidad raizal con sus productos naturales como el caracol pala, la langosta espinosa y gran variedad de mariscos, que representan importantes roles en la seguridad alimentaria y en la generación de divisas para la comunidad (2012), es evidente otro grado de afectación, que al sumarlo presenta una evidencia clara y sustentable en el desarrollo de los acontecimientos estudiados; estos hallazgos teóricos logran presentar una afectación que es real y de la cual resulta de manera medible un impacto sobre la comunidad en mención, que obtienen su sustento producto del trabajo de sus faenas de pesca, constituyéndose como el recurso económico para vivir.

Marco jurídico

Es claro y como se había descrito en los estudios del contexto histórico, y ahora como lo describe Londoño Paredes, algunos erróneamente creen que el tratado Esguerra-Bárcenas (1928), es la fuente de los derechos de Colombia sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia, cuando realmente se derivan de una auténtica y clara real orden del rey de España de 1803 y del control ejercido por el Estado colombiano sobre el mismo (Londoño, 2015), ahora bien los actos seguidos hasta llegar al 2012 y revisar el fallo de la CIJ, es preciso tenerlos bien claros para entender el contexto del problema referido. Pero no solamente el archipiélago de San Andrés fue entregado por la mencionada orden de 1803, se concedió bajo responsabilidad toda la Costa de Mosquitos, como lo describe el Ministerio de Relaciones Exteriores así:

“El rey ha resuelto que las Islas de San Andrés y la parte de la Costa de Mosquitos desde el Cabo Gracias a Dios inclusive hacia el río Chagres queden segregados de la Capitanía General de Guatemala, y dependientes del Virreinato de Santa Fe” (Archivo Ministerio Relaciones Exteriores).

Es decir la Costa de Mosquitos es una faja de territorio que es inmediata al litoral caribeño de Honduras, Nicaragua y Costa Rica; de hecho lo que se agregó al Virreinato de la Nueva Granada, fue lo que determina desde el Cabo Gracias Dios, que es el límite actual de Honduras y Nicaragua hasta la boca del río Chagres en el mar Caribe, el cual alimenta al lago Gatún en Panamá (Londoño, 2015).

Sin embargo, también se hace necesario entender la postura de Nicaragua frente a los hechos determinados y las conclusiones diplomáticas de los Estados que enfrentan el litigio en mención; para Romero Pérez, el Estado nicaragüense desconoce el alcance que tuvo la real orden de 1803, debido a que cree que ese acto fue administrativo del ministro de Guerra español de la época, que era el de garantizar la defensa de la costa de Mosquitos, y también que perdió su vigencia cuando se hizo efectiva otra cédula de noviembre de 1806, que provenía del Consejo de Indias, donde resolvía el rey que el Coronel Ramón de Anguiano, Capitán General de Guatemala, tomaría bajo su responsabilidad la justicia, la policía, la hacienda y la guerra de la Costa en mención y le daba el dominio general, derogándose así la orden de 1803; de otro lado lo único a considerarse entonces sería el empleo del *utis possidetis juris* entre los Estados de Nicaragua y Colombia (2015).

Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928

Este tratado llamado Esguerra-Bárcenas fue suscrito en Managua el 24 de marzo de 1928 entre Colombia y Nicaragua, según Gaviria Liévano el acuerdo es así: Reconoce a Nicaragua la soberanía y pleno dominio sobre la costa de Mosquitos y las islas Mangles, ambos heredados de España de acuerdo con la Real Orden de 1803, por su parte Nicaragua reconoce a Colombia soberanía y dominio sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia; de otro lado Nicaragua reconoce soberanía y dominio sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, de igual modo heredado de España reconocido siempre como colombiano (1993). Asimismo dentro del mismo tratado se consideró que los cayos de Roncador, Quitasueño y Serrana no estaban incluidos dentro del documento, debido a que para la fecha de la elaboración estaban en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América, todo lo anterior quedó incluido en el artículo I del tratado (Gaviria, 1993).

De otro lado y de acuerdo con Monroy, el 5 de mayo de 1930 se celebró un Acta de Canje, donde se deja esta declaración: “Los infrascritos, en virtud de la plenipotencia que se les ha conferido, y con instrucciones de sus respectivos gobiernos, declaran que el Archipiélago de San Andrés y Providencia, que se menciona en la cláusula primera del Tratado referido no se extiende al occidente del meridiano 82° de Greenwich” (2013). De este modo es claro que el tratado quedó en firme y está vigente en la actualidad; lo anterior sirve para aclarar la situación jurídica de cara al derecho internacional.

Interpretación del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012, que determinó una nueva organización del mar territorial de Colombia frente a Nicaragua

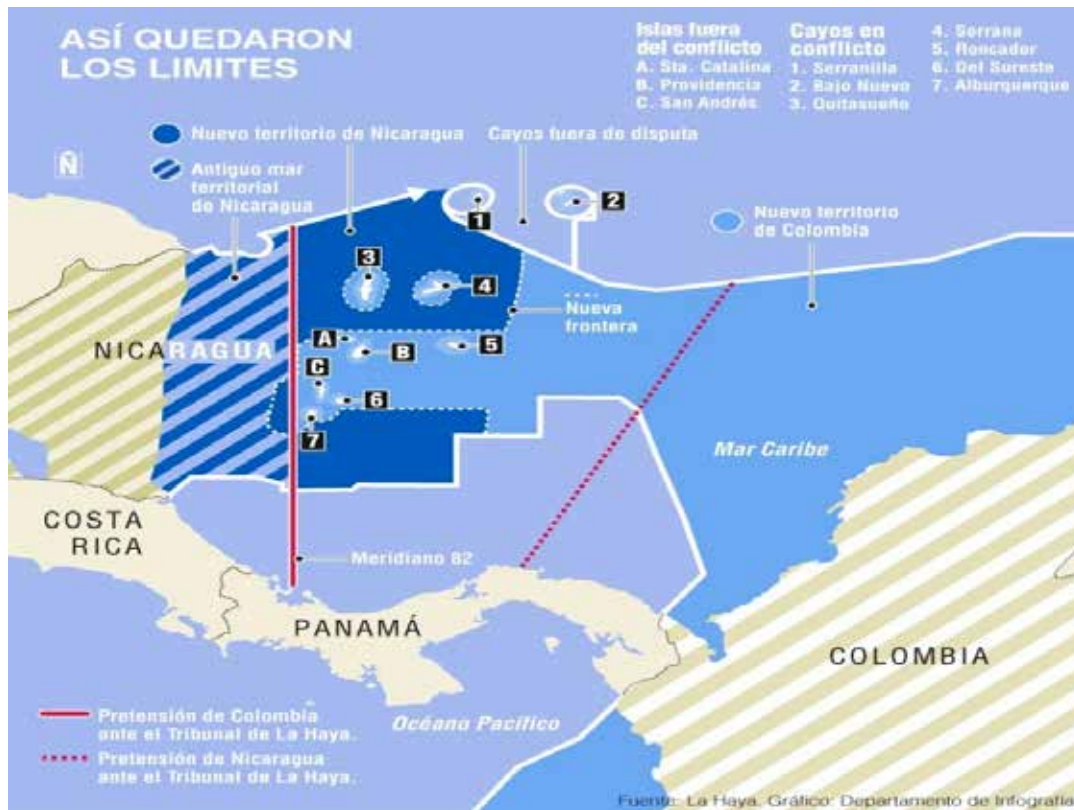
Fallo de la Corte Internacional de Justicia de noviembre de 2012

El fallo de la Corte Internacional de Justicia y su contenido frente al diferendo entre Nicaragua y Colombia es bien extenso, fue proferido el 19 de noviembre de 2012; según Londoño, los apartes más relevantes, con respecto al factor jurídico que ambienta esta tesis son los siguientes:

La CIJ reiteró que el Archipiélago es colombiano, de igual modo que el Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928 es válido y vigente. También señaló que las islas de Albuquerque, Este-Sudeste, Quitasueño, Roncador y Serrana, así como Serranilla y Bajo Nuevo son de Colombia aunque no pertenecen al Archipiélago por su distancia, según la CIJ. Es decir que Quitasueño fue calificado como isla; en el mismo sentido, adopta la CIJ un paralelo geográfico y enclava a Serrana y Quitasueño adjudicándoles 12 millas de mar territorial pero en medio de aguas nicaraguenses, trazando una línea la CIJ, al occidente del meridiano 82° y a partir de los cayos este-sudeste, y la isla de Albulquerque, que en contra de los principios del derecho internacional, sigue un paralelo geográfico hacia el oriente, entregando aguas a Nicaragua que pertenecían a Colombia. De otro lado, dejó también abiertas las puertas la CIJ, para futuras reclamaciones (Londoño, 2015).

El fallo de la Corte Internacional de 2012 representó para Colombia la pérdida de un territorio importante en el mar territorial, una situación, que como se había descrito, no presentó un estudio amplio y suficiente por parte de ese comité jurídico internacional, dejando enclavadas unas áreas, en este caso, islas colombianas en aguas nicaragüenses, lo que para un observador desprevenido resulta incoherente, en lo que tiene que ver con la funcionalidad de las actividades que un Estado desarrolla en el mar.

Imagen 1. Mapa fallo de la CIJ, noviembre de 2012.



Fuente dip.uexternado.edu.co

Así las cosas, se puede decir que la Corte Internacional de Justicia, tal como lo expresa Londoño, ha generado una impresión de desintegración del Archipiélago así como una fractura del Departamento de San Andrés, también el rechazo total de la decisión al contrario de solucionar de manera clara y coherente el litigio (2015); es decir que resulta absurdo navegar entre las Islas que pertenecen a un Estado como el caso de Colombia, entre aguas de Nicaragua. Ahora bien, es importante dejar claro que la situación del pescador raizal queda al extremo complicada, el respeto del fallo es en esencia la pérdida de sectores de bancos de pesca importantes como el caso de Luna Verde, donde la producción de langosta espinosa y camarón pala era esencial para la pesca colombiana.

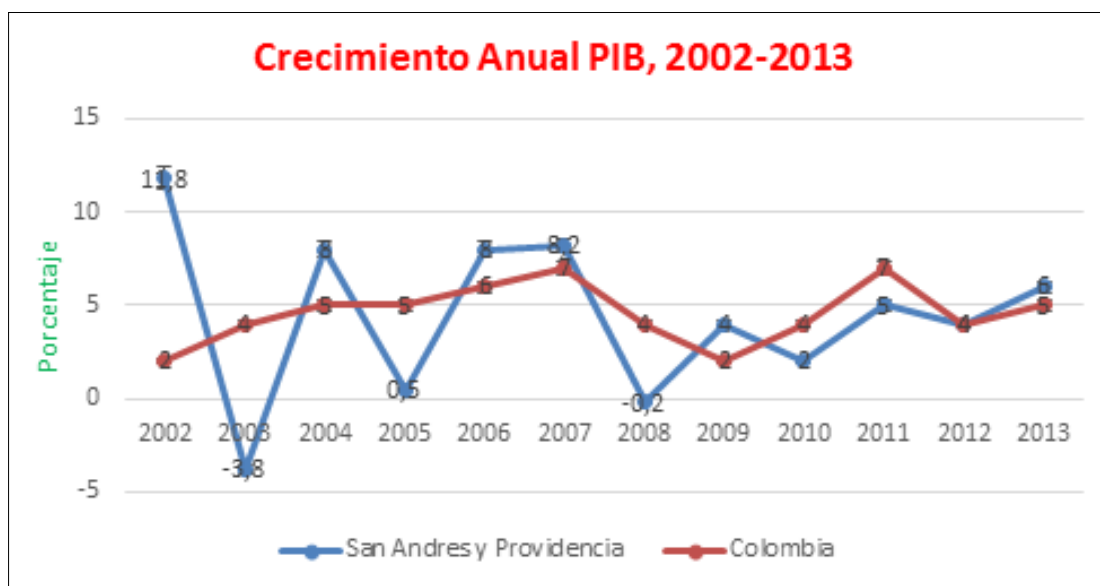
De otro lado, la Corte Internacional de Justicia jamás consideró tampoco que el daño causado sobre el Estado colombiano fuera significativo en el ambiente económico, debido a la lógica baja en los factores de producción como la pesca artesanal en especial. Es evidente que las embarcaciones deberán efectuar movimientos por aguas territoriales ajenas y que los sectores de pesca son de igual modo ajenos; como lo afirma Londoño la CIJ, jamás consideró que la pesca se relacionara tan cercanamente e influyera en el sostenimiento de una delimitación marítima, y que de igual modo causara graves daños a la población del Archipiélago y a su economía (Londoño, 2015).

Comparación de la información y datos disponibles de la pesca artesanal en el Departamento de San Andrés y providencia, antes y después del evento jurídico internacional de 2012

Fuentes oficiales como el DANE registran de una manera ordenada informaciones importantes disponibles de producción del Departamento Archipiélago de San Andrés.

En el gráfico 1 se presenta el comportamiento del PIB de Colombia, frente al Departamento Archipiélago, nótese que el archipiélago tiene un alza en su participación en el 2002 y cae en aproximada regularidad desde el 2009, manteniéndose hasta el 2013. Aunque la participación económica de la pesca es sumada en datos generales, la pesca se ha venido realizando en cada una de sus referencias, siendo la pesca artesanal y el trabajo en el mar para el pescador raizal, ha sido un aporte importante en la descripción estadística, donde aparecen sus faenas de pesca y capturas en mar abierto tanto de peces como de crustáceos, como el camarón pala y la langosta espinosa.

Gráfico 1. Elaboración propia.



Fuente, DANE (ICER, 2011, 2014).

En el gráfico 2 se presenta el comportamiento del PIB del Departamento Archipiélago, frente a la rama de actividad, en este caso específico para la pesca, nótese que en el 2011 la producción llegó hasta los 7 mil millones de pesos con variación de 0,0 y una tasa de participación del 0,9%; de otro lado para el 2013 y luego del fallo de la CIJ, presenta una producción de 10 mil millones de pesos con variación de 0,0 y una tasa de participación de 1%; los datos aquí descritos y graficados han sido reportados y publicados por documentos del DANE, específicamente el Informe de Coyuntura Económica Regional

(ICER)⁴¹ correspondientes al 2011 y 2014 respectivamente. Los cambios obedecen a no solamente la pesca artesanal, aparece aquí la industrial también, es decir la pesca del Archipiélago como un todo. Nótese y resulta importante entender, que los incrementos se dieron para el año 2013, donde la pesca industrial tuvo que desarrollar esfuerzos por obtener su sostenibilidad en las aguas internacionales, entendiendo ya que los mejores bancos de peces quedaron en aguas nicaragüenses luego del fallo de la CIJ de 2012.

Gráfico 2. Elaboración propia



Fuente, DANE

Por otra parte en el gráfico 3 se presenta el comportamiento de la pesca artesanal desde 2004 hasta el 2010; para González Pareja, la pesca artesanal es la sumatoria de escamas (peces) y aunque la participación de mariscos como camarones, langostas y caracoles es reducida, representa lo que es la auténtica pesca artesanal y el dato abajo descrito obedece al estudio que arroja la mencionada participación del pescador raizal; el descenso luego del 2009 obedece a una reducción en factores de pesca artesanal y reducción en la producción pesquera de mariscos (2012).

41 ICER, Informe de Coyuntura Económica Regional; es un documento anual y oficial, donde el DANE, recopila datos nacionales y estadísticos de orden nacional, para trabajos de investigación y participativos en el Estado, en coordinación con el Banco de la República.

Gráfico 3. Elaboración propia.

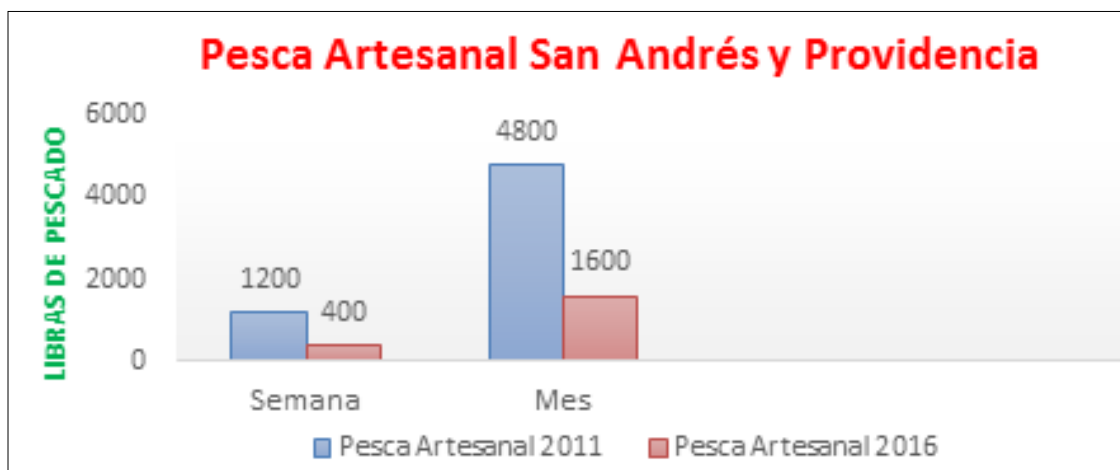


Fuente: González 2012.

Así las cosas, para revisar los datos luego de noviembre de 2012 y con referencia al evento jurídico internacional motivo de la presente investigación, los datos del gráfico 4 son el resultado del estudio de campo efectuado por el investigador en el departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, obedecen a la dinámica de las entrevistas semiestructuradas que fueron aplicadas a 19 pescadores raizales que han dedicado toda su vida a este oficio.

Se puede detallar en el diseño que para antes de noviembre de 2012 los pesadores raizales reportaban en sus capturas y faenas de pesca en una semana entre 1.000 y 1.200 libras de pescado incluidos camarones, langosta espinosa y caracol pala; luego del fallo de la CIJ de 2012, la pesca fue reducida más del 50%, los resultados son generalizados y obtenidos en el trabajo de campo, esto frente a los datos de ganancias dentro del factor económico.

Gráfico 4. Pesca artesanal San Andrés y Providencia



Fuente: Elaboración autor con base en la investigación realizada.

Afectación de la pesca artesanal, luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012

De acuerdo con lo planeado, se desarrolló un trabajo de campo en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, consistente en la aplicación de unas entrevistas semiestructuradas que definieron y aclararon de manera coherente la hipótesis que se presenta en la ponencia.

En la aplicación de las entrevistas a 23 personas, se observa inicialmente el diario vivir, el desarrollo de la tarea que escogieron para sus vidas, esto en el caso de 19 pescadores raizales que fueron entrevistados en su entorno de trabajo, en el mar, precisamente llegando de su faena de pesca, de su labor. De otro lado, también se obtuvo una entrevista con el señor Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, doctor Ronald Housni Jaller, quien recibió al investigador en su despacho y aceptó de manera formal la entrevista, dentro del ambiente académico y su colaboración hacia el trabajo. De igual modo se entrevistó al doctor Arlington Howard, Presidente de la Asamblea Departamental de San Andrés, al doctor Alain Enrique Manjarrez Flórez, Presidente de la Cámara de Comercio, y al doctor Billy Pertuz, Jefe de Prensa de la Gobernación del Departamento de San Andrés y Providencia, de la misma forma en sus despachos correspondientes y con la debida aceptación, previa coordinación y agendamiento.

Inicialmente para el caso de los pescadores raizales fueron muy receptivas las preguntas y su grado de aceptación; en relación con la afectación o al descenso de su producción de trabajo y pesca todos lo dicen de manera enfática, que en efecto luego de noviembre de 2012 y la decisión de La Haya, no se percibe la misma seguridad, no existe una tranquilidad para tomar sus embarcaciones y adentrarse a los bancos de peces que les eran tanto familiares o conocidos y si se puede llamar propios, en el sentido de ser territorio nacional o en realidad mar territorial.

De otro lado, las respuestas fueron contundentes en resaltar que la afectación económica es directamente proporcional a la ausencia de seguridad, debido a que la continua presencia de embarcaciones nicaragüenses, ubicados y efectuando patrullajes en los sectores conocidos de los bancos de peces, donde por costumbre se venían desarrollando las faenas como el sector de “Luna Verde”⁴², donde se pescaba la langosta espinosa, de igual modo en los sectores de Albuquerque, Roncador y Quitasueño. Las embarcaciones con la marina de Nicaragua han capturado pescadores colombianos y los han llevado a la costa nicaragüense para indagarlos, allí se les quita sus embarcaciones, su producido y deportados a los 4 días.

42 Luna Verde, Extremo noroeste del archipiélago de San Andrés y Providencia, donde ya no se tiene acceso luego del fallo de la CIJ, en Noviembre de 2012.

De la misma manera, los pescadores raizales entrevistados afirman que sí se presentó una ayuda del gobierno llamada “Plan San Andrés y Providencia”⁴³, que el mismo gobernador, doctor Housni, cuestionó por la ausencia de control. De hecho los pescadores entrevistados dicen que este plan incorporaba el pago de 1’800.000 pesos de manera mensual, durante 6 meses para cada pescador luego del fallo de La Haya de 2012; sin embargo, la queja generalizada es la falta de una organización y un serio control, en razón a que los dineros iniciaron a retardarse y también a ser cobrados por personas ajenas al oficio y que no figuraban en los listados de pescadores raizales, es decir, se presentó una situación de corrupción dentro del plan, esto de acuerdo con estas entrevistas.

Por consiguiente, dentro de las respuestas a las entrevistas afirman de manera generalizada que el temor infundado en las experiencias de retención por la marina de Nicaragua ya relatadas en el documento, las faenas deben realizarse en áreas cercanas, donde la dificultad de encontrar los bancos de peces son evidentes; de este modo, el tiempo para conseguir un producido comparable al de antes del 2012 se incrementó de manera importante.

En este mismo sentido, los pesadores raizales entrevistados afirman que como el oficio de la pesca ha sido ejercido durante toda sus vidas, o lo han heredado de sus padres, llevando más de 20 años en la labor, se hace extremadamente complejo tratar o pensar en cambiar de actividad laboral, debido a que es lo que saben hacer y es su tarea ancestral; no conocen otro arte y afirman que se quedan en la pesca enfrentando estas dificultades a la espera del apoyo del Gobierno nacional, y algún tipo de solución diplomática o de coordinación con Nicaragua, para permitir la pesca sin restricciones.

Por otra parte, al revisar y analizar las entrevistas del señor Gobernador, doctor Housni, del presidente de la Cámara de Comercio, doctor Manjarrez, del presidente de la Asamblea Departamental, doctor Howard, y del Jefe de Prensa de la Gobernación, doctor Pertuz, afirman que la pérdida de agua fue catastrófica luego del fallo de La Haya en 2012, que el oficio de los pescadores se ha convertido en proezas, pero que sin embargo continúan trabajando con ahínco. Que de la misma forma es labor de la Gobernación continuar en la consecución de apoyos y ayudas por parte del gobierno para lograr reducir la afectación económica que es evidente, y que ha impactado de manera negativa en la familia de los pescadores; sería absurdo decir lo contrario afirman, la afectación es evidente.

Análisis de impacto

En la actualidad se encuentran registrados como pescadores raizales 1.123 personas, de acuerdo al Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación

43 Plan San Andrés y Providencia, Programa por parte Gobierno nacional para atender las necesidades más apremiantes de la isla y ratificar la soberanía del territorio nacional tras el fallo de la Corte Internacional de La Haya en noviembre de 2012.

(PEDCTI)⁴⁴. Es decir que el muestreo corresponde al 1,7% total de los pescadores raizales, sumado a 4 funcionarios entre los cuales se encuentra el Gobernador del Departamento.

Para contextualizar la información, en el Cuadro 1 se muestra el número de personas entrevistadas, pescadores raizales y funcionarios del gobierno departamental.

Cuadro 1

Personas entrevistadas	Cantidad
Funcionarios Gobierno	2
Cámara de Comercio	1
Asamblea Departamental	1
Pescadores raizales	19

Fuente: Elaboración autor con base en la investigación realizada.

En el Cuadro 2 se establece la relación directa entre los entrevistados y lo que se puede llamar ambientes de impacto en la población de pescadores raizales del departamento de San Andrés y Providencia. Los ambientes se determinaron de acuerdo a las preguntas diseñadas en cada una de las entrevistas aplicadas en el trabajo de campo.

Cuadro 2

Ambientes de impacto	Impactos establecidos
Social	El análisis del trabajo de campo demuestra que el ámbito social fue lesionado luego del fallo de La Haya, debido a que al bajar la producción de pesca, las familias de los pescadores que dependen del sustento del trabajo, bajaron su nivel de vida y con mayor dificultad deben cumplir con sus necesidades básicas en el entorno doméstico y familiar, de hecho es generalizada la respuesta en los documentos de entrevista.
Económico	De acuerdo con los documentos disponibles y desarrollados, se pudo evidenciar que al reducirse la pesca con relación al periodo anterior al 2012, la producción de la pesca diaria en las faenas reducen también las ganancias que por factor del trabajo son recibidas, y la afectación es importante para las familias de los pescadores raizales; según el estudio de manera general, se nota una reducción en las ganancias de dinero y una ausencia en la producción laboral, lo que generan pérdidas económicas importantes en la actualidad.
Temor	Las herramientas empleadas en el trabajo de campo muestran como un factor importante, la sensación de temor a nivel general en la población entrevistada, debido a que la marina o guardacostas nicaragüense ha incursionado en aguas internacionales, es decir, ahora de Nicaragua; capturando pescadores colombianos, llevándolos a la costa de Nicaragua para diligencias de deportación; donde el pescador raizal, pierde su bote y producido, permaneciendo por más de 4 días en ese país, esto ha ocurrido muchas veces y la respuesta es general; existe una inseguridad para desarrollar el trabajo, no hay tranquilidad y el riesgo es enorme.

44 PEDCTI, Este plan activado por el gobierno Nacional y liderado por la Gobernación del Archipiélago, establece medidas, acuerdos y ayudas de diferente orden, desde el año 2012; mencionado plan se encontrará activo hasta el 2017.

Ambientes de impacto	Impactos establecidos
Pérdida del mar y bancos para la pesca	Los documentos de entrevista demuestran que muchos bancos de peces de robalo y de la langosta espinosa, que antes se encontraban en aguas colombianas, con la decisión del evento jurídico internacional de 2012, cambiaron a ser aguas nicaragüenses, como el caso de bancos cercanos al meridiano 82° y sectores de cayos Albuquerque al sur y Quitasueño al norte en mar abierto, han afectado de manera evidente la producción de pesca, es decir, no es posible asistir a los lugares de costumbre como se venía desarrollando, porque simplemente ya no es mar colombiano, y al no ser aguas colombianas el raizal presenta unas incertidumbres, dudas y temores que afectan de manera importante su entorno único laboral.
Ausencia de apoyo del Estado	De otro lado, en los documentos de entrevista se puede establecer que el apoyo estatal luego del fallo de La Haya, se limitó al llamado “Plan San Andrés y Providencia”, que en esencia fue un paquete de ayuda como respuesta al evento jurídico internacional, con aportes de entre uno y dos billones de pesos, pero que no solo se limitó al pescador raizal, sino a muchos objetivos como educación, desarrollo, deportes, etc. Sin embargo, el Estado no ha desarrollado una ayuda para la población raizal de manera específica, y por conducto de la cancillería no ha desarrollado una contingencia para intervenir frente a lo que se requiere, que es el diálogo o la creación de políticas para continuar con la pesca sin ser interrumpida ni traumatizada.
Diferencia de producción pesquera artesanal	El aporte del trabajo de campo deja como evidencia una reducción importante que describen los entrevistados, y quienes afirman de manera general que en tres días antes del 2012, su producción oscilaba entre 2,000 y 2,200 libras de pescado, en la actualidad y luego del evento jurídico de La Haya, sus producidos están oscilando entre 400 y 450 lb en 3 días, lo anterior muestra una reducción de más del 50% en las labores de pesca artesanal desarrolladas por los raizales.
Disminución o terminación del “Plan San Andrés y Providencia”	Describen los documentos reportados que si bien es cierto dentro del “Plan San Andrés y Providencia”; incluyó un subsidio para el pescador raizal, que consistía en aportarle a cada pescador raizal registrado y plenamente identificado, un salario subsidiado de 1.800.000, esto para reducir en parte el impacto “negativo” según el Estado, del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012. Pero relatan los entrevistados: 1. Se presentó un desorden en la entrega de subsidios debido a que personas que no eran pesadores raizales y que nunca estuvieron registrados recibían recurso. 2. Se acabaron los dineros y se redujo de manera inadvertida con la ayuda. 3. Existe una queja generalizada de malos manejos administrativos que generaron la pérdida de estos recursos.

Fuente: Elaboración autor con base en la investigación realizada

Por otra parte en el Cuadro 3 se establece de igual forma la relación que existe entre unos ambientes de impacto identificados en las entrevistas aplicadas a los funcionarios de la Gobernación de San Andrés y Providencia, también a los miembros de Instituciones entrevistados que expresan su sentir desde el punto de vista institucional y como directivos con capacidades de resolución de problemas.

Cuadro 3

Ambientes de impacto	Impactos establecidos
Pérdida de Mar Territorial	El trabajo de campo en este nivel pudo establecer la percepción de la parte del Estado y de algunos directivos o funcionarios, de instituciones como la Asamblea Departamental y la Cámara de Comercio del Departamento Archipiélago; que conocen el comportamiento de lo que se observó luego del fallo de La Haya de 2012. El señor Gobernador, doctor Housni Jaller, ratifica de manera formal que la pérdida de mar fue catastrófica, debido a que los pescadores no pudieron volver a asistir a las faenas de costumbre en el mar que era de Colombia, por consiguiente se vieron afectados en su intimidad como raizales, en su familia y en sus costumbres. Así mismo, el señor Arlington Howard presidente de la Asamblea concluye que el fallo no tiene una razón de ser, y que La Haya jamás midió este tipo de afectación tanto para el Estado como para los pobladores raizales de esta región.
Continuidad y control sobre “planes de Gobierno”	El estudio determina frente a esta información que se tiene conocimiento que el programa llamado “Plan San Andrés, Providencia y Santa catalina” ¹ con recursos importantes de dinero y de manera específica, en la subcuenta Fase II, se ejecutó a favor de pescadores raizales con subsidios y con apoyos en materiales como motores fuera de borda; que los funcionarios entrevistados incluido el señor Gobernador, describen una ausencia de control por parte de los encargados de la ejecución del plan, y que aunque es un recurso estatal es complejo intervenir y coordinar con los enlaces y representantes de Gobierno, como lo fue específicamente con el caso de los subsidios para los pescadores.
Ausencia de la Cancillería	De acuerdo con el desarrollo de las entrevistas, describen los funcionarios de manera generalizada que la Cancillería solo se ha limitado a dar desde el principio del fallo una serie de explicaciones frente al tema, conferencias y reuniones. Pero no se ha producido una intervención decidida, o un diseño de política pública que determine, articule y determine algún tipo de solución, que bien puede ser un acercamiento con el país vecino Nicaragua, con el fin de coadyuvar en el mejoramiento de las relaciones que finalmente permitan el acceso de los pescadores a estas áreas acostumbradas que por herencia, espacio vital y costumbres raizales, que fueron cortadas con el desarrollo del evento jurídico internacional desde el 2012.
Seguridad para el pescador	Los entrevistados miembros de las instituciones nombradas y la Gobernación describen que en evidencia el pescador raizal ha sufrido una afectación psicológica, debido a que el temor que le genera el saber que han ocurrido casos, donde el guardacostas nicaragüense se ha llevado embarcaciones colombianas a Nicaragua y posterior a esto han sido deportados en condiciones de pérdida de su bote y motor, más su producción de pesca, resulta extremadamente peligroso, atemorizante y deja una sensación de inseguridad importante en la población. De hecho se dice que la marina colombiana nada puede hacer, debido a que los mares donde los pescadores han sido capturados o están en el borde del meridiano 82° o se encontraban en tránsito por aguas nicaragüenses para llegar a los bancos de pesca, es verdaderamente absurdo e inentendible la situación para el pescador raizal sanandresano.

Fuente: Elaboración autor con base en la investigación realizada.

En síntesis se puede decir que luego del análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas, inicialmente para los pescadores raizales, se encontraron unos ambientes de impacto social, económico, temor, pérdida de mar territorial y bancos para la pesca, ausencia de apoyos del Estado, diferencia de producción pesquera artesanal, y una disminución en planes de mejoramiento del Estado.

Por otro parte, para los funcionarios entrevistados relacionados con el Estado describieron unos ambientes de impacto así: Pérdida de mar territorial, continuidad y control sobre

planes de gobierno, ausencia de la presencia de la Cancillería, y seguridad para el pescador raizal artesanal.

Es importante decir que una eventual participación por parte del Estado en una propuesta para la implementación de un camino hacia la generación de soluciones son las políticas públicas. De hecho y siguiendo a Tassara las políticas públicas y las sociales se constituyen como una solución en problemáticas de orden internacional, así mismo en ambientes de cooperación regional e internacional (2016).

En otro sentido, el plan San Andrés y Providencia llevado y ejecutado por el gobierno del Presidente Santos Calderón al día siguiente del fallo de la CIJ de 2012; expresa en debate de control político y frente al particular el senador Fernando Araújo, que el desarrollo del apoyo o ayuda llevados a cabo careció de controles, en especial, para los pescadores raizales y los subsidios fueron malgastados por falta de revisión, es decir que sumado a la gran afectación del fallo de la CIJ, aparecen ayudas que deberían generar mejoras pero que por falta de planeamiento y coordinación de las mismas entidades públicas, presentan desafortunados esfuerzos que se pierden por la falta de organización (2015).

Conclusiones

En evidencia, existen suficientes hallazgos para afirmar que la población de pescadores raizales fue afectada en su entorno, en su espacio vital, en su condición de comunidad que posee unas características particulares dentro del Estado colombiano.

En efecto y luego de un trabajo de campo realizado en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, se ha logrado establecer que al aplicar unas entrevistas semiestructuradas y al interactuar directamente con la población raizal, se puede decir que realmente si hay una afectación desde el 2012 en adelante; debido a que esta población ha logrado percibir que su pesca o faena de pesca diaria se ha reducido considerablemente.

La presencia de la marina de Nicaragua en lo que antes era mar territorial de Colombia y en las cercanías al meridiano 82° es verdadera y efectiva, los pobladores afirman que las embarcaciones de algunos pescadores raizales han sido capturadas y llevadas a Nicaragua en donde algunos las han perdido; de igual modo, son llevados en calidad de detenidos, esto aumenta el temor en una población que trabaja para su sustento a diario y el sostenimiento de sus familias.

El Estado colombiano efectuó una presencia luego del evento jurídico y asignó unos recursos para la mitigación del daño causado por la decisión internacional, pero no surtió los efectos esperados debido a que se trató de unos subsidios individuales que durante la organización y administración, se presentaron dificultades y actos de desorden; así las cosas la afectación en la actualidad continua y es real.

De otro lado, se logró una entrevista con el gobernador del archipiélago que en su descripción del problema acepta de manera evidente la afectación para esta población,

pero afirma también que el Estado no ha sido contundente en mantener una política de gestión pública que logre reducir estos daños causados a esta población. De hecho muchos de los entrevistados afirman que su pesca antes del 2012 llegaba a las 1.000 libras semanales, hoy en día deben pasar dificultades para conseguir 250 libras a la semana de pescado, sumado a que los bancos de peces en los cuales los pescadores acostumbraban a llegar, ya no pertenecen al mar territorial colombiano, y persiste el temor de dirigirse a mares internacionales para continuar con la pesca; es falso que el pescador artesanal no se interna en mar abierto con su embarcación, lo ha hecho durante toda su vida y es la actividad que han realizado por herencia y de manera ancestral en sus pequeñas embarcaciones.

En definitiva, una importante solución es la presencia del Estado de manera permanente, la conformación de una maquinaria interagencial que ofrezca seguridad al pescador raizal y una urgente comunicación con Nicaragua para establecer un posible tratado que afiance o aclare el tratado Esguerra-Bárceñas. Se requiere una comunicación permanente de la cancillería colombiana que le dé ayuda a esta población, la marina de Nicaragua no puede detener un hombre que está pescando en su embarcación, aduciendo invasión de espacios marítimos internacionales; es claro que con una política de comunicación, se puede lograr un acuerdo.

Por otra parte la seguridad de la marina de Colombia y la implementación de un buque nodriza que pueda transportar los botes de pescadores raizales, en faenas coordinadas semanales o mensuales, dirigiéndose a los bancos de peces y en mar abierto le daría seguridad a los pescadores, su producido sería recogido con tiempo, y protegido para su luego comercialización; esto con la seguridad y protección de la marina de Colombia, esta es una protección que es constitucional. El temor del raizal y su desprotección incrementan la afectación social en su espacio vital y su economía, así como la del departamento.

Bibliografía

Araújo, Fernando (2016). *Debate control político plan San Adres Islas*. Sesión Comisión Tercera del Senado. Consultado el 1° de junio de 2016 de: <https://www.youtube.com/watch?v=OYi2U81fU8o>

Castro González, Erick Richard (2012). Implicaciones de los Tratados Internacionales Suscritos por Colombia sobre la Dimensión Territorial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Una Mirada Diferente Desde Abajo y el Sector Pesquero. *Caribbean Notebooks* vol. 12 (2019). Consultado el 14 de marzo de 2016 <http://www.bdigital.unal.edu.co/39109/#sthash.lqEHGSic.dpuf>

CIDH (s. f.) *Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Yakye Axa v. Paraguay*. Referidos en: *Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye*

Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120(h).

Copello Faccini, Antonio; Pinzón López, Jaime (2013). *Colombia y el fallo de la Corte Internacional de Justicia: Perspectivas y Desafíos*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Corbetta, Pioergiorgio (2007). *Metodología y técnicas de la investigación social*. McGraw-Hill, Interamericana Editores.

Corte Internacional de Justicia (2012). *Diferendo territorial y marítimo Nicaragua Colombia, excepciones preliminares*. Consultado el 2 de noviembre de <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/>

Cruz Martínez, Alexander (2013). *Principales aspectos del fallo de la Corte Internacional de justicia en el diferendo territorial y marítimo de Nicaragua contra Colombia*. Universidad del Rosario.

Gaviria Liévano, Enrique (1993). *Derecho Internacional Público*. Cuarta Edición. Editorial Temis.

González, Faber (2012). *Indicadores de Desarrollo Sostenible de la Pesquería Artesanal en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Colombia*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta Edición, McGraw-Hill, Interamericana Editores.

Invemar (s. f.). *Fortalecimiento de la línea base pesquera*. Consultado el 17 de noviembre de <http://www.invemar.org.co/web/guest/-/fortalecimiento-de-lalineabasepesquera?redirect=http%3A%2F%2Fwww.invemar.org.co%2Fweb%2Fguest%2Fprogramasdeinvestigación>

Keohane, Robert Owen & Nye, Joseph S. (1988). *Poder e interdependencia: La Política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

Londoño Paredes, Julio (2015). *Colombia en el Laberinto del Caribe*. Editorial Universidad del Rosario.

Márquez Pérez, Ana Isabel (2005). *Los pescadores artesanales de Old Providence Island, una aproximación al estudio de las relaciones seres humanos-medio ambiente*. Monografía. Universidad Nacional de Colombia

Mastaglia, Gabriela Teresita (2013). *Cuestiones territoriales relativas al derecho del mar*. Comentario sobre la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso: diferendo territorial y marítimo (Nicaragua vs. Colombia)/Territorial questions relative to the law of the sea commentary on the sentence of the international court of justice in the territorial and maritime dispute (Nicaragua v. Colombia) case.

ArsBoniEtAequi, 9(2), 277-299. Retrieved from <http://ezproxy.umng.edu.co:2048/login?url=http://search.proquest.com/docview/1490466584?accountid=30799>

Monroy Cabra, Marco Gerardo (2013). *Diferendo entre Colombia y Nicaragua Sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia*. Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Mons Steven, DijckPitou (2014). *El gran canal de Nicaragua: Prospectos e impactos potenciales*. Consultado el 1° de noviembre de 2015.

Nicaragua (2016). *Plan de Desarrollo Nacional (2012-2016)*. Consultado el 1° de noviembre de <https://www.cancilleria.gob.ni/>

Ortiz Roca, Fady (2013) Los derechos del pueblo raizal del archipiélago más allá del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. *Caribbean Notebooks* vol. 16 (2013) *Revista Cuadernos del Caribe* vol. 16 (2013) *Cahiers des Caraïbes* vol. 16 (2013) 17947065. See more at: <http://www.bdigital.unal.edu.co/39109/#sthash.lqEHGSic.dpuf>

Pearson, Frederic S & Rochester, J. Martin (2000). *Relaciones Internacionales, situación global en el siglo XXI*. Cuarta Edición, McGraw-Hill Editorial.

Pinzón López, Jaime (2013). *Dialogar con Nicaragua para hacer frente a la inejecutable. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia*. Universidad del Rosario.

Restrepo, Luis Alberto & Ramírez, Socorro (2002). *Textos y testimonios del Archipiélago de San Andrés*. Universidad Nacional de Colombia. Cuadernos del Caribe N. 4

Romero Pérez, Xiomara (2015). *Diferendo fronterizo entre Nicaragua y Colombia, Consecuencias políticas para el Estado colombiano*. Primera Edición. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta.

Sanín Posada, Noemí; Ceballos Arévalo, Miguel (2013). *La llegada del Dragón*. Panamericana, Editorial.

Simoës, Luisa G. (2014). Friedrich Ratzel. Hypergeo. Recuperado de: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article542>

Trujillo García, Carlos Holmes; Torres Villareal María Lucía (2013). *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya*. Universidad del Rosario.

2.2.5. DESARROLLO DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS, AÑOS 2005, 2008 Y 2011⁴⁵

Autores: Mario Moreno⁴⁶ y Luis Rojas⁴⁷

Institución: Escuela Superior de Administración Pública

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo identificar los factores que inciden en los resultados de cobertura y calidad educativa en los municipios certificados y no certificados durante 2005, 2008 y 2011, están discriminados por las características de su contexto municipal, gestión pública, eficiencia educativa y gasto público en educación. El manejo de estos factores y la consecución de buenos resultados nos permitirán evidenciar el grado de desarrollo del sistema educativo a nivel municipal en Colombia. Específicamente, el trabajo buscará clasificar a los municipios en cobertura educativa, calidad educativa y gasto público en educación a través de fuentes de financiación. Se han escogido los años 2005, 2008 y 2011 porque se puede observar la dinámica que tuvo el sistema educativo colombiano durante estos tres años, en los cuales coincide el tiempo de mandato de dos presidentes de la República, aproximadamente 58 gobernadores y 1.888 alcaldes municipales.

Está dividido en dos grandes capítulos, además de esta introducción, la cual busca abordar las dimensiones más importantes y delimitar el trabajo. En la primera parte del primer capítulo se realizará un análisis descriptivo sobre el sistema educativo colombiano y sus dos objetivos: calidad y cobertura educativa. En la segunda parte, se definirá lo que se entenderá por municipio, se explicará la certificación en educación y se hará una delimitación de las competencias en educación de acuerdo con cada entidad territorial. En la tercera parte, se describirán las variables agrupadas en factores de contexto municipal, gestión pública, eficiencia educativa y gasto público en educación.

45 Extracto de la monografía de grado *Desarrollo del sistema educativo en municipios certificados y no certificados en Colombia, en los años 2005, 2008 y 2011* desarrollada por los autores para optar por el título de Administrador Público.

46 Administrador Público, participó como estudiante- investigador en el semillero “Evaluación de la política educativa en Bogotá Humana desde la perspectiva del Derecho a la Educación” de la Escuela Superior de Administración Pública.

47 Administrador Público, con experiencia en procesos sociales juveniles y educativos en la ciudad de Bogotá. Participó como estudiante- investigador en el semillero “Evaluación de la política educativa en Bogotá Humana desde la perspectiva del Derecho a la Educación” de la Escuela Superior de Administración Pública. Expositor en el IIAS Congress 2015 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, con la ponencia Legitimate trust on educational qualitytests “Saber 11” Actualmente, trabaja con la Organización No Gubernamental Mercy Corps.

A la par, se identificarán los principales estudios sobre el área, así como las contribuciones más importantes en relación con el tema abordado. En el segundo capítulo, en primer lugar, se describirá el estudio a realizar; después se identificará la situación de los municipios frente a sus condiciones de contexto municipal, gestión pública y eficiencia educativa. En la tercera parte se clasificarán a los municipios según sus resultados en cobertura educativa, calidad educativa y gasto público en educación. En la cuarta parte se utilizará la metodología de análisis de variables por medio de relaciones, correlaciones y regresiones aplicando la herramienta Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), para determinar las variables que expliquen en mayor medida el comportamiento del sistema educativo colombiano a nivel municipal a través de los resultados en calidad y cobertura educativa. Adicionalmente, se realizarán tablas de frecuencia y análisis de gráficas en Excel para advertir el por qué determinadas variables tienen mayor importancia sobre otras. A modo general, se puede concluir que la certificación en educación es poco relevante. De los diagnósticos, descripciones y análisis realizados se pudo concluir que la diferencia de los resultados en cobertura o calidad educativa poco tienen que ver con la gestión pública y la eficiencia educativa del municipio, siendo esto independiente de un municipio certificado o uno no certificado.

Palabras clave: *Sistema educativo, calidad educativa, cobertura educativa, factores asociados.*

El artículo 4° de la Ley 115 de 1994 (o Ley General de Educación) señala como objetivos de la educación colombiana la garantía de la calidad de la educación y el acceso al servicio público educativo, tareas en las que responsabiliza a la nación, a los departamentos y a los municipios (Congreso de la República de Colombia, 1994).

Frente a la calidad educativa, los problemas relacionados con los resultados son objeto de gran preocupación. Mediciones internacionales como las pruebas PISA en el año 2012 han demostrado que los esfuerzos de los diferentes niveles territoriales no han sido los más adecuados, teniendo como resultado que Colombia ocupa los últimos lugares en matemáticas (376 puntos que ubican a Colombia en el puesto 61 de 64 países evaluados), ciencias (puesto 58 con 399 puntos) y lectura (puesto 55 con 403 puntos) (Revista *Semana*, 2013).

Por otro lado, los resultados en cobertura educativa han sido distintos. De acuerdo con el documento *La educación básica y media en Colombia: Retos en equidad y calidad* elaborado por Fedesarrollo indica que para el año 2012 se han alcanzado coberturas brutas en educación básica (primaria y secundaria) superior al 100%, mientras que en educación preescolar se alcanzó una meta del 97% y en media del 75%. Frente a la cobertura neta, el aumento más grande ha sido en primaria con una tasa de 87% para el mismo año, siendo también importante los resultados para preescolar (aumento del 63%), secundaria (aumento del 71%) y media (aumento del 40%) (Barrera, 2014).

A partir de lo anterior, se puede concluir en un primer momento que los esfuerzos en cobertura educativa han tenido buenos resultados, a diferencia de los obtenidos en calidad. Estos resultados podrían obedecer al esfuerzo que hacen los diferentes niveles territoriales a partir del contexto físico y poblacional; la gestión pública; la eficiencia educativa y el gasto público en educación.

Nuestro sistema educativo es un sistema complejo en donde la nación, los departamentos, los municipios, desde sus responsabilidades a partir de la ley, confluyen para la prestación del servicio, teniendo cada uno distintas características, diferentes responsabilidades y variadas fuentes de financiación que les posibilita velar por la cobertura y calidad educativa. Especial atención merece el municipio, ya que constitucionalmente es el primer responsable del préstamo del servicio público de educación⁴⁸ (Asamblea Nacional Constituyente, 1992).

De las anteriores afirmaciones surgen el siguiente interrogante: ¿Qué factores explican dichos resultados y como determinan el grado de desarrollo del sistema educativo colombiano a nivel municipal?

Para responder esta pregunta, este trabajo tiene como objetivo identificar los factores que mayor incidencia tienen en los resultados en cobertura y calidad educativa en los municipios colombianos en los años 2005, 2008 y 2011, está discriminado por sus características de contexto municipal, gestión pública, eficiencia educativa y gasto público en educación. El manejo de estos factores y la consecución de buenos resultados nos permitirán evidenciar el grado de desarrollo del sistema educativo a nivel municipal en Colombia. Se han escogido los años 2005; 2008 y 2011 por que permiten ver la dinámica que tuvo el sistema educativo colombiano durante un periodo de tres años, en los cuales coincide el tiempo de mandato de dos presidentes de la República, aproximadamente 58 gobernadores y 1.888 alcaldes municipales.

Esta ponencia está dividida en dos grandes partes, además de esta introducción, la cual busca abordar las dimensiones más importantes sobre el tema y delimitar el trabajo. En el primer segmento, se realizará un análisis descriptivo sobre el sistema educativo colombiano y sus dos objetivos: la calidad y la cobertura educativa; como también se definirá lo que se entenderá por municipio y se describirán las variables agrupadas en factores de contexto municipal, gestión pública, eficiencia educativa y gasto público en educación. En el segundo segmento, se utilizará la metodología de análisis de variables por medio de relaciones, correlaciones y regresiones aplicando la herramienta *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), para determinar las variables que permiten explicar en mayor medida el comportamiento del sistema educativo colombiano a nivel municipal a través de los resultados en calidad y cobertura educativa. Al final se expondrán las conclusiones.

⁴⁸ La Constitución Política de Colombia considera a la educación un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (Asamblea Nacional Constituyente, 1992).

1. Conceptos básicos

1.1 Sistema educativo colombiano

El sistema educativo colombiano comprende la educación formal, entendiéndose esta como “aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos” (Congreso de la República de Colombia, 1994, párr. 41). Se imparte en establecimientos educativos oficiales⁴⁹ (administrados directamente por el Estado) bajo la vigilancia e inspección del Ministerio de Educación Nacional. Está organizada de tal manera que conduzca a la expedición de títulos académicos.

1.2 Calidad educativa

El documento *educación de calidad, el camino para la prosperidad*, elaborado por el Ministerio de Educación Nacional entiende a la calidad educativa⁵⁰ como “aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen con sus deberes y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país” (Ministerio de Educación Nacional, s. f.).

Para medir la calidad de la educación, se ha tomado la prueba *Saber 11* debido a que es la herramienta por la cual el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación⁵¹ (ICFES) materializa la función constitucional⁵² de velar por la calidad de la educación, tal como lo señala el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia: “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su **calidad**, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos...” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) (Negrilla nuestra).

1.3 Cobertura educativa

Hay dos maneras de definir la cobertura educativa, por un lado, está la cobertura educativa bruta que se entiende como “la cantidad o porcentaje de estudiantes matriculados en el

49 Para esta investigación, se comprenderá como sistema educativo aquel que se desarrolla en los establecimientos educativos oficiales.

50 Se ha escogido esta definición debido a que es emitida por una fuente estatal, pero no por ello descarta otras definiciones elaboradas por la academia y organismos internacionales.

51 Esta es la entidad estatal encargada de aplicar la prueba en el país.

52 De acuerdo con la página oficial del ICFES, uno de los objetivos de la prueba *Saber 11* es: “Monitorear la calidad de la formación que ofrecen los establecimientos de educación media” (ICFES, 2016)

sistema educativo” (MEN, 2015); por otro lado, la cobertura educativa neta que se concibe como “la cantidad o porcentaje de estudiantes matriculados en el sistema educativo; sin contar los que están en extraedad (por encima de la edad correspondiente para cada grado)” (MEN, 2015). Para esta ponencia se tendrá en cuenta solamente la cobertura educativa bruta.

1.4 El municipio

El artículo 1° de la Ley 136 de 1994 (modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios) define a los municipios⁵³ como “la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio” (Congreso de la República de Colombia, 1994, párr. 1).

1.5 Variables agrupadas

1.5.1 Contexto municipal

El contexto municipal es un componente importante para la elaboración de políticas públicas educativas; toda vez que es uno de los determinantes del desarrollo y los resultados del sistema educativo colombiano a nivel municipal. Para nuestra ponencia hemos definido que el contexto municipal está compuesto por variables relacionados con categorización municipal; población; distancia a la capital departamental; superficie geográfica; dispersión de la población; tipo de municipio (urbano o rural) y nivel de pobreza, estas variables han sido utilizados en pasadas investigaciones y han servido para explicar el desarrollo y los resultados educativos.

1.5.2 Gestión pública

Para entender cómo actúan los municipios, es menester evidenciar sus resultados frente a la gestión pública, considerando como variable principal el índice de desempeño integral municipal el cual establece el avance o mejoramiento de las administraciones municipales desde una perspectiva integral, con base en los resultados obtenidos en los componentes⁵⁴ de eficacia, eficiencia, gestión, y cumplimiento de requisitos legales (DNP, 2014).

1.5.3 Eficiencia educativa

La eficiencia educativa se entenderá como la “capacidad demostrada por el sistema educativo para retener la población matriculada hasta que termine con todos sus grados

53 Para facilidad del trabajo, los distritos también se entenderán como municipios.

54

establecidos para el nivel respectivo, y para promover esa población de un grado a otro con la debida fluidez, evitando así la pérdida de tiempo”⁵⁵ (Departamento Nacional de Estadística, 2015).

Para la presente investigación se considerará como variables de eficiencia educativa el contexto educativo: certificación en educación; población en edad de estudiar; matrícula oficial y su concentración promedio por kilómetro cuadrado; la gestión educativa: relación estudiante-docente; índice de profesionalización docente y presencia de establecimientos educativos oficiales; y de proceso educativo: tasa de aprobación, tasa de deserción y tasa de reprobación.

1.5.4 Gasto público para educación

Para la ejecución de los diferentes programas y proyectos, y para el funcionamiento de las municipios en general, existen diferentes fuentes de financiación a las que los municipios pueden acceder⁵⁶, como lo son el presupuesto nacional a través de audiencia pública y dependiendo de la ejecución del presupuesto del año inmediatamente anterior; transferencias nacionales distribuidas por medio del Sistema General de Participaciones (SGP); recursos propios que obtienen de ingresos tributarios y no tributarios; regalías que dependen de la aprobación de proyectos de desarrollo, distribuidas por el Sistema General de Regalías (SGR), cofinanciación con otros niveles de gobierno o sector privado; crédito interno o externo; entre otros. Todos estos gastos se pueden sumar y dividir por el número de estudiantes de establecimientos educativos públicos por municipio para encontrar la inversión por estudiante.

2. Diseño metodológico del estudio

Para el presente trabajo, se entenderá como el universo de estudio el sistema educativo colombiano desarrollado en los municipios durante los años 2005, 2008 y 2011. La muestra serán 944 municipios de 1.101⁵⁷ (Contaduría, 2015). La unidad de análisis será el municipio.

55 Las variables que se incluyen en el factor de eficiencia educativa son propias de la dinámica educativa, aunque algunas son más cercanas y otras más lejanas a la misma.

56 De acuerdo con su naturaleza jurídica, sus características territoriales y poblacionales, y sus índices de desempeño administrativo y fiscal, una entidad territorial tiene mayor o menor posibilidad de acceder a montos presupuestales por una o varias de las fuentes mencionadas.

57 Los municipios que no se han tenido en cuenta para el estudio en su gran mayoría no tienen información presupuestal en las fuentes que se utilizaron, en algunas entidades como el DANE tienen estudios con 1121 municipios, porque tienen en cuenta los 20 corregimientos departamentales que hacen parte de los departamentos como Amazonas, Vaupés y Guainía.

Los factores de incidencia en los resultados en cobertura y calidad educativa serán las variables agrupados en el contexto municipal, la gestión pública, la eficiencia educativa y el gasto público en educación. Las variables se han obtenido a través de bases de datos proporcionadas directamente por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación, el DANE, el DNP, la Contaduría General de la República, la Contraloría General de la República y el ICFES; otros han sido creados a partir de las bases de datos mencionadas.

Después se utilizará la metodología de análisis de variables por medio de relaciones, correlaciones y regresiones aplicando la herramienta *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), para determinar las variables que permiten explicar en mayor medida el comportamiento del sistema educativo colombiano a nivel municipal a través de los resultados en calidad y cobertura educativa. Adicionalmente, se realizarán tablas de frecuencia que permitirán explicar el por qué determinadas variables tienen mayor importancia sobre otras. De esta manera se pretende identificar los factores que mayor incidencia tienen en los resultados en calidad y cobertura educativa en los municipios, de acuerdo con el periodo seleccionado.

2.1 Factores que inciden en la calidad educativa

Teniendo en cuenta los resultados en calidad educativa para cada municipio y a partir de las variables determinadas, se aplicó inicialmente el método de correlación para determinar cuáles son las variables que tienen una relación significativa. La figura 1 evidencia los factores que tienen una relación más fuerte con la calidad, teniendo en cuenta que cada variable es el promedio de la misma entre los años 2005, 2008 y 2011.

Figura 1. Correlación calidad

Variable con mayor correlación con calidad	
Distancia a la ciudad capital (KM)	-,243**
Proporción de personas con NBI (%)	-,510**
Índice de Pobreza Multidimensional (%)	-,520**
Proporción de estudiantes sobre el total de la población	-2,94**
Índice Integral	,458**
Índice de Desarrollo Municipal	4,76**
Índice de Profesionalización Docente (IPD)	,540**
Presencia de establecimientos educativos oficiales	-,217**
Tasa de reprobación	-,203**
Tasa de deserción	-,299**
PIB per cápita promedio	,232**

** Significación del 99%

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

De las 11 variables que presentan una fuerte correlación, se encontró que el índice de profesionalización docente, el índice de pobreza multidimensional, la proporción de personas en NBI, el índice de desarrollo municipal y el índice de desempeño integral sobresalen como los más fuertes. La relación que existe entre cada una de las variables y la calidad educativa no es condición suficiente para determinar una mayor explicación de la misma, debido a que posiblemente no pueda tener una mayor incidencia en los resultados. Lo anterior se concluye a partir de la aplicación del modelo de regresión como se presente en la figura 2.

Figura 2. Resultados modelo de regresión calidad

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
2	,624 ^a	,389	,388	,09159
8	,669 ^b	,447	,443	,08741

b. Predictores modelo 2: (constante), promedio profesionalización docente, IPM 2005

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

Varios son los modelos que se obtuvieron para explicar la calidad educativa, pero solo dos tienen relevancia para el estudio: El modelo que ofrece una explicación mayor es el número 8, el cual, se podría decir, describe en un 44,7% los resultados en calidad educativa. Aunque no todas las variables ofrecen el mismo nivel de importancia, las variables que realmente inciden en el resultado son las que se enmarcan en el modelo 2, que son Índice de Profesionalización Docente (IDP) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), estas dos variables responden al comportamiento de la calidad educativa en un 39%; el 6% restante lo componen las otras variables que tuvieron una correlación fuerte, a excepción de 3 variables que fueron excluidas de los modelos que son distancia a la ciudad capital, tasa de deserción y tasa de reprobación.

Ahora, es necesario identificar cuál es la razón para que el índice de profesionalización docente y el IPM sean las variables más determinantes, lo que se podrá observar en una tabla que relacione los resultados obtenidos en calidad.

Figura 3. Incidencia profesionalización docente

			ÍNDICE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE					Total
			Sin profesionalización	Baja	Media	Alta	Muy Alta	
PROMEDIO CALIDAD	Sin calidad	Recuento	1	1	0	0	0	2
		Porcentaje	50%	50%	0%	0%	0%	100%
	Muy Baja	Recuento	4	77	12	1	0	92
		Porcentaje	3,3%	82,6%	13%	1,1%	0%	100%
	Baja	Recuento	2	182	113	32	4	333
		Porcentaje	0,6%	54,7%	33,9%	9,6%	1,2%	100%
	Media	Recuento	0	89	183	106	23	401
		Porcentaje	0%	22,2%	45,6%	26,4%	5,7%	100%
	Alta	Recuento	0	9	36	43	17	105
		Porcentaje	0%	8,6%	34,3%	41%	16,2%	100%
	Muy Alta	Recuento	0	2	2	4	3	11
		Porcentaje	0%	18,2%	18,2%	36,4%	27,3%	100%
	Total	Recuento	6	359	346	186	47	944
		Porcentaje	0,6%	38%	36,7%	19,7%	5%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

Existe una tendencia en la relación entre el rango de clasificación de los resultados en calidad educativa con la formación en posgrado de los profesores de los establecimientos educativos oficiales. Observamos que de los dos municipios que no tienen un avance mínimo en los resultados en calidad educativa son Medio Baudó y Sipí, ambos del departamento del Chocó, sus docentes no tienen título de posgrado en uno, o máximo el 20% tienen un título de posgrado en el otro. Se observa que en el cruce de los rangos medio de calidad educativa y profesionalización docentes se concentran el mayor número de municipios. De los 11 municipios con excelentes resultados en calidad, 3 tienen un nivel de profesionalización muy alto, 4 tienen un nivel alto, los cuatro restantes, se distribuyen de la misma forma en niveles medio y bajo. Esto significa que a mayor profesionalización de los docentes tiende a mejorar los resultados en calidad educativa en los municipios.

Figura 4. Incidencia Índice de Pobreza Multidimensional

			ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL					Total
			Muy Baja	Baja	Media	Alta	Muy Alta	
PROMEDIO CALIDAD	Sin calidad	Recuento	0	0	0	0	2	2
		Porcentaje	0%	0%	0%	0%	100%	100%
	Muy Baja	Recuento	0	0	1	25	66	92
		Porcentaje	0%	0%	1,1%	27,2%	71,7%	100%
	Baja	Recuento	0	6	39	186	102	333
		Porcentaje	0%	1,8%	11,7%	55,9%	30,6%	100%
	Media	Recuento	1	29	107	218	46	401
		Porcentaje	0,2%	7,2%	26,7%	54,4%	11,5%	100%
	Alta	Recuento	2	21	34	45	3	105
		Porcentaje	1,9%	20%	32,4%	42,9%	2,9%	100%
	Muy Alta	Recuento	0	3	2	6	0	11
		Porcentaje	0%	27,3%	18,2%	54,5%	0%	100%
	Total	Recuento	3	59	183	480	219	944
		Porcentaje	0,3%	6,3%	19,4%	50,8%	23,2%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

En el caso del IPM, también se observa que existe una fuerte relación con los resultados en calidad educativa, lo que se ve reflejada en la figura 5. Se puede ver que los dos municipios que no tienen un avance mínimo en sus resultados de calidad educativa (Medio Baudó y Sipí) se sitúan en el rango de pobreza más alto; por otro lado, solo los municipios que se ubican en los rangos más bajos de pobreza tienen resultados altos o medios en calidad educativa. Aunque, a pesar de que un municipio tenga un nivel de calidad educativa alto, esto no significa que su nivel de pobreza esté por debajo del promedio, existen casos atípicos, como podemos observar, en los municipios de rango alto, que de los 105 municipios que se encuentran en este nivel, el 2,9% tiene un nivel de pobreza muy alto, el 42,9% un nivel alto, el 32,4% un nivel medio, el 20% un nivel bajo, y solo el 1,9% tiene un nivel muy bajo de pobreza, o para tomar casos más concretos. De los 11 municipios que presentan excelentes resultados en calidad educativa, 6 de ellos, (San José de Miranda, Santander; Herveo, Tolima y Carasí, Santander) tienen un IPM entre el 70% y 80%, es decir que tienen un nivel alto de pobreza.

Estos resultados nos permiten concluir que el principal problema para los bajos resultados en calidad educativa se presenta por una distribución inequitativa de los recursos que satisfacen las necesidades básicas, aquellas que van dirigidas a la calidad de vivienda, alimentación y otro tipo de necesidades que están dirigidas al desarrollo intelectual de los niños y jóvenes de los municipios. Adicionalmente, la participación de los docentes es vital en el aprendizaje, por lo que entre mayor sea el nivel educativo del docente, tendrá mayor capacidad de motivar el desarrollo cognitivo e intelectual de sus estudiantes.

2.2 Factores que inciden en la cobertura educativa

Con el fin de obtener resultados más concretos sobre el comportamiento de la cobertura educativa, se realizó un modelo de regresión utilizando la variación de la cobertura educativa como variable dependiente, y como predictores se establecieron 3 agrupaciones de las variables que mayor correlación obtuvo, y se presentan de los siguientes resultados.

Figura 5. Matriz de componente contexto municipal

Variables de contexto	
Proporción de personas con NBI	,891
Índice de Pobreza Multidimensional	,919
Ruralidad	,672
Distancia a la ciudad capital	,577

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

Figura 6. Matriz de componente gestión pública

Variables de gestión	
Índice de Gestión	,898
Índice de Desarrollo Integral	,789
Índice de Desempeño Fiscal	,804
Índice de Desarrollo Integral Municipal	,816

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

Figura 7. Matriz de componente eficiencia educativa

Variables de eficiencia educativa	
Tasa de reprobación	,685
Tasa de deserción	,823
Tasa de aprobación	-,955

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

En los tres casos se identificaron las variables que conceptualmente tuviesen mayor relación, con el fin de agruparlas dentro de una matriz de componente, realizándose con ella un análisis de factor; de esta manera cada matriz extrae un nuevo componente que como se puede ver obedece a los factores de contexto municipal, gestión pública y eficiencia educativa. Estos factores serán incluidos en el modelo de regresión al igual que otras variables que se considera deben tener una importancia significativa, como lo es la variación de la matrícula, la variación de la población y los recursos invertidos por estudiante.

Figura 8. Resultados regresión con variación de la cobertura

Resumen del modelo				
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,629 ^a	,396	,395	,093144010687427
2	,791 ^b	,625	,624	,073408639737398
3	,805 ^c	,648	,647	,071147329356489
4	,807 ^d	,651	,649	,070936341059001

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

Los resultados nos permiten identificar las variables que mayor explicación ofrecen sobre el comportamiento de la cobertura educativa son la **variación de la matrícula** y la **variación de la población**, aportando en el segundo modelo un R cuadrado del 62% de explicación, dejando un aporte mínimo de las demás variables y factores, como contexto municipal que solo aporta un 2%, gestión municipal que aporta menos de 1%, excluyendo variables como los recursos invertidos y la eficiencia educativa.

Figura 9. Relación matrícula - cobertura

				Variación matrícula						
				Desmejoramiento			Mejoramiento			Total
				Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Alto	
VARIACIÓN COBERTURA	Desmejoramiento	Alto	Recuento	1	2	0	0	0	0	3
			Porcentaje	33,3%	66,7%	0%	0%	0%	0%	100%
		Medio	Recuento	0	26	10	1	0	0	37
			Porcentaje	0%	70,3%	27%	2,7%	0%	0%	100%
		Bajo	Recuento	0	47	251	12	37	6	353
			Porcentaje	0%	13,3%	71,1%	3,4%	10,5%	1,7%	100%
	Estable	Cobertura estable	Recuento	0	0	34	4	5	0	43
			Porcentaje	0%	0%	79,1%	9,3%	11,6%	0%	100%
	Mejoramiento	Bajo	Recuento	0	4	198	27	138	22	389
			Porcentaje	0%	1%	50,9%	6,9%	35,5%	5,7%	100%
		Medio	Recuento	0	0	16	3	50	23	92
			Porcentaje	0%	0%	17,4%	3,3%	54,3%	25%	100%
Alto		Recuento	0	2	3	1	4	10	20	
		Porcentaje	0%	10%	15%	5%	20%	50%	100%	
Total			Recuento	1	81	512	48	234	61	937
			Porcentaje	0,1%	8,6%	54,6%	5,1%	25%	6,5%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

Podemos observar que la relación entre la variación de la matrícula y la variación de la cobertura tiene un resultado lógico, a mayor nivel de estudiantes matriculados mayor será

la cobertura en los municipios, por ejemplo, de los 3 municipios que tienen un nivel de desmejoramiento muy bajo en cobertura educativa, uno (Gramalote, Norte de Santander) se encuentra en un nivel alto de desmejoramiento de la matrícula, los otros dos (Guasca, Cundinamarca y Santiago, Norte de Santander), en un nivel de desmejoramiento medio. Y frente a los 20 municipios que se encuentran en un nivel de mejoramiento alto de cobertura educativa, el 50% se encuentra en el rango de mejoramiento alto de estudiantes matriculados, el 20% en el rango de mejoramiento medio, un municipio en el rango de mejoramiento medio, 3 en el de desmejoramiento bajo y solo dos en el rango de desmejoramiento medio.

Se concluye que después de identificar las variables que realmente inciden, el comportamiento de la cobertura es el resultado de la interacción entre, principalmente, variables de matrícula y variables de población. Con el paso del tiempo, la población en edad escolar tiende a disminuir, y hay una tendencia a que los niños y jóvenes permanezcan dentro del sistema escolar, esto significa que la razón principal para que haya aumentado los niveles de cobertura educativa, no es por la gestión de los municipios, sino que se debe a un fenómeno de decrecimiento de la población. Lo anterior, nos hace cuestionar sobre la principal causa del aumento en la cobertura, a partir de una variable que no depende directamente de la actuación independiente de los municipios, es decir, que no se relaciona con un mejoramiento en la gestión.

2.3 Fuente de financiación poco relevante

Como se ha mencionado, el propósito de esta ponencia ha sido identificar cuáles son las variables que mayor incidencia tienen frente a los resultados en cobertura y calidad educativa, y como se pudo evidenciar, los recursos invertidos no tienen un impacto fuerte, o relativamente importante, lo que lleva a preguntarse cuál es la razón para que no exista una relación de dependencia hacia las fuentes de financiación. Para ello se elaboró una serie de tablas comparativas, que presentan el mejoramiento en los resultados en calidad y cobertura educativa, tipos de recursos invertidos por fuentes de financiación, para responder a los resultados arrojados en la aplicación de correlaciones y regresiones.

Figura 10. Incidencia inversión por estudiante sobre calidad

				Inversión total por estudiante					Total
				Muy Baja	Baja	Media	Alta	Muy Alta	
VARIACIÓN CALIDAD	Desmejoramiento	Alto	Recuento	3	2	0	0	0	5
			Porcentaje	60%	40%	0%	0%	0%	100%
		Medio	Recuento	23	13	3	2	1	42
			Porcentaje	54,8%	31%	7,1%	4,8%	2,4%	100%
		Bajo	Recuento	174	83	16	5	15	293
			Porcentaje	59,4%	28,3%	5,5%	1,7%	5,1%	100%
	Estable	Calidad estable	Recuento	27	8	6	0	1	42
			Porcentaje	64,3%	19%	14,3%	0%	2,4%	100%
	Mejoramiento	Bajo	Recuento	287	138	25	9	11	470
			Porcentaje	61,1%	29,4%	5,3%	1,9%	2,3%	100%
		Medio	Recuento	37	28	7	5	3	80
			Porcentaje	46,3%	35%	8,8%	6,3%	3,8%	100%
		Alto	Recuento	1	2	1	1	0	5
			Porcentaje	20%	40%	20%	20%	0%	100%
Total			Recuento	552	274	58	22	31	937
			Porcentaje	58,9%	29,2%	6,2%	2,3%	3,3%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

De acuerdo con la figura 10, se puede inferir que no existe una relación entre los resultados obtenidos en calidad educativa y los recursos invertidos para educación, ya que sin importar si los municipios presentaron un desmejoramiento alto o un mejoramiento alto en la calidad, la inversión realizada ha sido muy baja o baja, y en los pocos caso en los que se realizó una inversión alta o muy alta, igualmente los niveles de mejoramiento de la calidad son variados, por ejemplo, de los 5 municipios que tienen un desmejoramiento alto de calidad, los recursos invertidos son muy bajos o bajos, o si miramos desde el otro extremo, de los 5 que han tenido un mejoramiento alto, 3 tienen desmejoramiento muy alto o medio, uno se mantuvo sin cambios y solo uno (Enterríos, Antioquia) logró un mejoramiento alto. Esto significa que los recursos invertidos no tienen relevancia debido a que dependen de la gestión que se realice con ellos.

Situación similar se presenta en relación con la cobertura y los recursos invertidos:

Figura 11. Incidencia inversión por estudiante en cobertura

				Inversión total por estudiante					Total
				Muy Baja	Baja	Media	Alta	Muy Alta	
VARIACIÓN COBERTURA	Desmejoramiento	Alto	Recuento	2	1	0	0	0	3
			Porcentaje	66,7%	33,3%	0%	0%	0%	100%
		Medio	Recuento	16	13	4	2	2	37
			Porcentaje	43,2%	35,1%	10,8%	5,4%	5,4%	100%
		Bajo	Recuento	212	99	23	6	13	353
			Porcentaje	60,1%	28%	6,5%	1,7%	3,7%	100%
	Estable	Cobertura estable	Recuento	31	11	0	1	0	43
			Porcentaje	72,1%	25,6%	0%	2,3%	0%	100%
	Mejoramiento	Bajo	Recuento	232	117	23	10	7	389
			Porcentaje	59,6%	30,1%	5,9%	2,6%	1,8%	100%
		Medio	Recuento	52	28	5	2	5	92
			Porcentaje	56,5%	30,4%	5,4%	2,2%	5,4%	100%
		Alto	Recuento	7	5	3	1	4	20
			Porcentaje	35%	25%	15%	5%	20%	100%
Total			Recuento	552	274	58	22	31	937
			Porcentaje	58,9%	29,2%	6,2%	2,3%	3,3%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información analizada en SPSS.

Los resultados tienen aún mayor coherencia frente a los obtenidos en calidad educativa, en este caso se encontró que, como la inversión se encuentra entre niveles más bajos, no se reconoce un impacto relevante de los recursos, además, sin importar si los niveles de cobertura son muy altos o muy bajos, no se evidencia que esto dependan de los recursos aplicados.

3. Conclusiones

Después de identificar las variables que realmente inciden, el comportamiento de la cobertura es el resultado de la interacción entre, principalmente, variables de matrícula y variables de población. Con el paso del tiempo, la población en edad escolar tiende a disminuir, y hay una tendencia a que los niños y jóvenes permanezcan dentro del sistema escolar. La responsabilidad del fomento de la matrícula puede estar en manos de las campañas del Gobierno nacional y/o en manos de las administraciones territoriales, pero no tenemos evidencia de las características y rutas de estas actividades. En todo caso no hay relación, en este estudio, entre inversión y gestión, con el mejoramiento de la matrícula y de la cobertura. Esto debe ser objeto de investigación, a través de estudios de caso donde se revise una muestra significativa de municipios en diferentes departamentos.

En cuanto al comportamiento de la calidad educativa, esta ha tenido un avance reducido, debido a la baja profesionalización de sus docentes, y aquellos que cuentan con los

estudios más altos, se ubican en las principales ciudades, lejos de los municipios donde su población es mayoritariamente rural. Otro factor que complementa esta situación es el nivel de pobreza, ya que aún no se han superado las dificultades para la satisfacción de las necesidades diversos municipios, teniendo en cuenta que más del 70% son de sexta categoría, y no cuentan con las herramientas ni los recursos para superar esta brecha. Teniendo en cuenta la dificultad de satisfacer necesidades básicas, se puede entender que los estudiantes no tienen las condiciones tanto físicas como mentales para incrementar su capacidad de aprendizaje.

Uno punto crucial es la importancia de los recursos para la financiación de la educación que parece no tener mayor relevancia. La razón del porque no tienen el impacto esperado se puede entender por un lado, al poco capital invertido en más del 60% de los municipios analizados; y por otro lado, tanto para aquellos que perciben bajos niveles de inversión como aquellos que reciben una proporción muy alta, el resultado dependerá de la gestión pública de cada municipio, que como se ha podido observar, no es insuficiente.

Bibliografía

- asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Institucional.
- Barrera, M. D. (2014). *La educación básica y media en Colombia: Retos en equidad y calidad*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Congreso de la República (1994). *Ley 115 de 1994*. Bogotá: Institucional.
- Congreso de la República (1994). *Ley 152 de 1994*. Bogotá: Institucional.
- Congreso de la República (2012). *Ley 136 de 2012* Bogotá: Institucional.
- Contaduría. (27 de noviembre de 2015). *Contaduría general de la nación*. Obtenido de www.contaduria.gov.co
- Departamento Nacional de Estadística. (2015). *Glosario educación formal - EDUC*. Bogotá: Institucional.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013*. Bogotá: Institucional.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (30 de enero de 2016). Recuperado de <http://www.icfes.gov.co/index.php/instituciones-educativas/saber-11/informacion-de-la-prueba-saber11>
- Ministerio de Educación Nacional. (20 de octubre de 2015). <http://www.mineduacion.gov.co/>. Obtenido de <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-82702.html>
- Revista Semana (2013). Vergüenza: Colombia entre los peores en educación. *Revista Semana*.

LÍNEA 2.2: GOBIERNO Y CRISIS

2.2.1. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN DISCAPACIDAD

Autor: Walter Rafael Azula Trajano

Institución: Instituto de estudios del Ministerio Público

Resumen

En Colombia, a partir de 1991, Constitución Política se hace visible la población con discapacidad y esto tiene su expresión en el campo social, ya que desde la década de los 80 esta población tiene unas configuraciones diferentes, como una mayor participación en la pirámide educativa hasta alcanzar niveles de formación superior, de la misma manera, una mayor incorporación en el ámbito laboral. Algunos sectores de estas personas conforman asociaciones, clubes deportivos, e insipientes cooperativas entre otras formas organizativas como mecanismos de participación y organización aunque sus demandas son todavía de carácter muy asistencial.

Aunque a partir de la Constitución Política de Colombia se generan, en materia educativa, leyes y normas que abogan por integración de este grupo poblacional, todavía no es posible hablar de una política pública en discapacidad, es tan solo a finales del siglo XX y a raíz entre otras razones que la población con discapacidad fortalece regionalmente sus organizaciones, haciendo visible su condición y presionando a las autoridades locales a que incluyan en sus planes de gobierno acciones encaminadas “a mitigar esta condición”.

Se aborda en la investigación la incidencia de que estas organizaciones de la discapacidad han tenido en sus territorios y la pertinencia y eficacia de los comités locales de discapacidad, con escenarios en los que se expresan las diferentes posiciones, el juego de intereses, los discursos técnicos y la política local, todo esto con la pretensión de producir recomendaciones para que la Procuraduría, como garante de la sociedad civil, vele porque las personas discapacitadas encuentren canales de expresión legítimos para que sus necesidades puedan ser atendidas y solucionadas.

Palabras claves: *política pública en discapacidad, autoridades locales, planes de gobierno, mitigación, incidencia.*

Introducción

*No te rindas, por favor no cedas,
aunque el frío queme,
aunque el miedo muerda,
aunque el sol se esconda,
y se calle el viento.*

Mario Benedetti

A lo largo de la historia, y en distintas sociedades, los discursos frente a la discapacidad han venido construyéndose, recogido en la gran mayoría de los casos los imaginarios sociales que tienen profundos arraigos culturales.

Si quisiéramos reunir esas distintas expresiones, encontraríamos provisionalmente tres modelos discursivos frente a la discapacidad (Barton, 1998).

El primero llamado modelo mágico-religioso, que atribuye a estas personas características que van desde la clarividencia, hasta castigos divinos por el comportamiento de sus padres.

El segundo modelo llamado médico-clínico habla de la discapacidad desde el punto de vista biológico y atribuible únicamente a quien la “padece”.

El tercer modelo denominado social, ubica la discapacidad como una categoría relacional entre el entorno social y la persona, expresando novedosamente que la discapacidad no está en el cuerpo de la persona, sino que existen entornos discapacitantes sin condiciones adecuadas que las dejan en desventaja.

Lo interesante de estos modelos es que no suceden en forma cronológica y aunque la tendencia hoy es hablar más desde el modelo social, los otros dos persisten en las conversaciones cotidianas e incluso en ciertas normatividades jurídicas.

El estudio hermenéutico de la discapacidad que hemos traído como ilustración, es fruto de un ensayo presentado por el sociólogo discapacitado Michael Oliver, que se titula el “Modelo social de la discapacidad” que fue compilado en un célebre libro de Leen Barton llamado “Discapacidad y Sociedad”. Lo interesante de Oliver, es que su análisis permite acercarnos a cualquier sociedad y construir las narraciones discursivas que en materia de discapacidad se han venido tejiendo con los elementos y componentes propios de cada cultura.

En Colombia la historia de las personas en condición de discapacidad, como acontecimiento público es relativamente reciente si se compara con Europa y tiene sus inicios hacia la segunda década del siglo XX donde se crea la escuela “Francisco Luis Hernández” de

Medellín para personas ciegas, como institución pública y la fundación “Juan Antonio Pardo Ospina” para niños ciegos en Bogotá. Estas dos escuelas comenzaron a recibir personas de todo el país y de hecho se convirtieron en la primera forma de visibilización, además de inaugurar una perspectiva distinta de la que hasta entonces fuera una visión asistencialista.

Durante la primera mitad del siglo XX se creó en el país la Federación de Ciegos y Sordos, con sede en Bogotá y debido a los múltiples inconvenientes que tuvo este organismo mixto, el Estado resolvió liquidar y a partir de 1955 mediante el Decreto 1955 crear el Instituto Nacional para Ciegos y el Instituto Nacional para Sordos, como organismos públicos adscritos inicialmente al Ministerio de Salud y años más tarde en la década del 60, al Ministerio de Educación Nacional. Era obvio que sin ser lineal se estaba dando paso desde una mirada y enfoque médico-clínico de la discapacidad, a un enfoque educativo y pedagógico que iba cobrando fuerza en el país.

El hecho de que el Estado creara al INCI y al INSOR, dio una dinámica pública diferente de la experiencia latinoamericana, que a lo largo del siglo XX fortaleció las instituciones de carácter privado (Echeverri, Rojas, Pineda, Bejarano y Acevedo, 2005).

Poner el tema de las personas ciegas y de la población sorda como agenda gubernamental fue creando una incipiente normatividad al respecto, porque desde la década del 60 se hablaba de integración de estas personas en la escuela regular. Sin embargo, este hecho como dispositivo de gobierno desestimó la formación de expresiones colectivas de estas personas. Como nos cuenta Dean Lermen, consultor en materia de discapacidad en el país y persona ciega, al ser entrevistada por el equipo de investigación del IEMP: *“como desde el gobierno existía quien se ocupara de los ciegos y sordos, estos no necesitaron organizarse como el resto de las poblaciones discapacitadas de optaron por asociarse bajo formas privadas”*. En este sentido, se advierte que en el país no fue homogénea ni la forma de visibilización de las personas en situación de discapacidad ni las formas organizativas que estas mismas personas tomaron y es tan solo en la Constitución Política de Colombia de 1991 que en los artículos 13, 47 y 68, entre otros, se consagran los derechos de dichas personas, como derechos fundamentales, por el hecho de ser ciudadanos.

A partir de esta ruta institucional, el país entra en un proceso de normatización y normalización de dichas poblaciones, avanzando con la Ley 100 en materia de salud y la Ley 115 de educación, que consigna un capítulo entero para la población con limitaciones, en donde plantea la educación de estas personas como parte de la educación integral del país.

Mientras en materia legislativa se va avanzando, las personas con discapacidad por efectos de la centralización del país, las nuevas políticas del mercado y la reestructuración del Inci y el Insor como órganos asesores y ya no de atención directa a las personas, van mutando hacia formas organizativas autónomas aunque en algunos casos reproduciendo

en sus asociaciones los modelos de atención impartidos por el Inci y el Insor (Echeverri, Rojas, Pineda, Bejarano y Acevedo, 2005). Para el resto de poblaciones que no tuvieron expresión administrativa en el Estado, fueron fortaleciéndose como fundaciones prestadoras de servicios con bastante fuerza organizativa y capital para funcionar, además de contar con una elite cualificada de expertos en el tema de la discapacidad.

En el año 2007 la Ley 1145 creó el sistema nacional de discapacidad y se convierte en la herramienta jurídico normativa, cuyo propósito es organizar y vehicular el tema de la discapacidad en todo el país. Esta ley responde y materializa las dinámicas sociales de la discapacidad que desde la década del 90 se venían gestando en el país y tal vez es la primera vez que aquí se pudo hablar de una voluntad incipiente para hacer política pública.

En este sentido la pregunta es: ¿Qué se entiende por política pública? Y de la búsqueda teórica traemos de manera provisional unas definiciones acuñadas por Jairo Torres-Melo y Jairo Santander (2013):

“Aunque claramente es cierto que el gobierno es actor protagónico, este no actúa solo, ni define el plan de acción abstraído y alejando completamente de la sociedad. Es decir, que si bien las políticas públicas, tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores”

“La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave”

“la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes”.

La política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave (Aguilar, 2003). Aunque sea el mismo gobierno quien proponga el asunto de política a intervenir, debe convencer a la sociedad de que está abordando un problema que es importante para todos”.

Con este colofón y apertrechados de un bagaje teórico de por sí provisional, nos adentramos en la investigación a dar cuenta del quehacer de algunas organizaciones de discapacidad, su dinámica interna y su incidencia en la política pública, en un nuevo esquema político que sugiere involucrar unos nuevos actores, sugeridos en la Ley 11-45.

La investigación se llevó a cabo en Barranquilla, Armenia, Bogotá y Villavicencio, se realizaron entrevistas y conversatorios con algunas de las organizaciones de personas discapacitadas. Este ejercicio permitió de construir el imaginario de social que afirma que en las ciudades más modernas a diferencia de las pequeñas, las organizaciones se encuentran políticamente más avanzadas. Las organizaciones sociales de discapacidad no tienen una larga trayectoria en el campo de la política pública. Sus demandas son en la gran mayoría de índole asistencial y no superan las reclamaciones más allá de su organización y necesidades particulares. Esta práctica tan demandante se explica entre otras cosas por la escasa vocación política y organizativa de sus miembros y por el enorme peso de un estado benefactor que restringió la capacidad organizativa en el país, de tal manera que estas entran a participar de la política pública, reproduciendo las formas de atención estatal.

En este sentido uno de nuestros expertos en el tema de la discapacidad Mónica Cortes comenta lo siguiente:

“Yo pienso que cuando la constitución del 91 pone en evidencia que hay unos ciudadanos que están siendo excluidos y hace visible la discapacidad, pues los reconoce como ciudadanos ante la ley y se empiezan a generar muchas cosas. Como el Estado empieza a tener necesidades, la relación con las organizaciones sociales cambia un poco porque digamos que esas organizaciones sociales en algún momento también son prestadoras de servicios. Empiezan a tener relación con el Estado en tanto que el Estado los debe contratar para cumplir ciertas necesidades. Pienso que hay una época difícil porque llega un momento por ejemplo con las reformas de salud y educación, que eso que tenían las organizaciones tiene que transformarse mucho porque tiene que meterse en unos parámetros. Mientras antes las organizaciones hacían lo que creían, lo que unos expertos les recomendaban, algunas se asesoraban mucho internacionalmente. Entonces, digamos que en las organizaciones sociales pasan dos cosas. Primero, la especificidad de los servicios y que ellos pueden convertirse en prestadores genera unas demandas; los transforma y los trastoca. Pero por otro lado, también surge la Ley 361 de 1997 y la creación del comité consultivo, ya dice por primera vez que las personas con discapacidad que representen organizaciones sociales deben tener un puesto oficial en la política pública.

A diferencia de las organizaciones o asociaciones de discapacitados, la ruta sociopolítica de las fundaciones es diferente. Estas se han venido fortaleciendo regionalmente a tal punto que han venido capturando la atención de las administraciones locales y las han puesto en un esquema jerárquico de poder, que no participan equitativamente en los comités locales de discapacidad, definiendo desde sus propios intereses como, la agenda de la política pública regional, siendo una constante el desequilibrio de poderes, al que se suma unas mejores condiciones académicas de los miembros de las fundaciones, sobre las personas con discapacidad que tiene representación en los comités.

Los comités locales de discapacidad, creados por la Ley 11-45 son por su naturaleza instancias que flotan al vaivén de los intereses locales y no tienen mayor asidero institucional. Las tareas y las acciones que allí se proponen están desarticuladas de los planes de desarrollo municipal y departamental; por dichos comités circulan permanentemente funcionarios sin capacidad de decisión que hacen de este escenario un lugar inoperante.

El reto ahora por parte de las organizaciones sociales de discapacidad es remontar la brecha de la formación política y como segunda tarea en ese proceso de formación, revisar la pertinencia y efectividad de los comités locales para replantear y redireccionar las nuevas formas de participación de la política pública en el país.

Bibliografía

Barton, L. (1998). *Discapacidad y sociedad*. España: Madrid.

Echeverry, C. C., Trujillo, A., Vargas, D. R., Mena, B. & Pérez, L. (2005). *Discapacidad e inclusión social*. Bogotá, D. C: Banco de Ideas Publicitarias Ltda.

Instituto de Estudios del Ministerio Público (2014). *Formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas*. Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 15-16.

Torres-Melo, J. & Santander, J (2013). *Introducción a las Políticas Públicas*. Bogotá, D.C.: IEMP.

EJE 3: RETOS DE LA ACADEMIA, LA SOCIEDAD Y LAS INSTITUCIONES PARA EL POSTCONFLICTO

3.1. Línea: La Participación Ciudadana en el control a la Gestión Pública

3.1.1. COOPTACIÓN DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN LOS TERRITORIOS DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA (ZRC)

Autor: Rafael Caro Espitia

Introducción

La presente es una investigación de tipo cualitativa, que utilizó el método de estudio colectivo de casos, como estrategia para abordar la complejidad de un fenómeno que se considera como un caso revelador donde se evidencian múltiples facetas de la problemática nacional, al analizar las presiones sociales y económicas que configuran el entorno institucional de las ZRC del país que se caracterizan por ser territorios con precaria presencia estatal situación que es aprovechada por los grupos al margen de la ley para explotación de economías extractivas ilícitas así como de la apropiación de recursos públicos a través de cooptación de administraciones locales.

La Zonas de Reserva Campesina, en adelante ZRC, son una figura técnico jurídica de ordenamiento territorial creada por la ley 160 de 1994 que propende “al fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables ...”(Numeral 9 artículo 1 de la Ley 160 de 1994) en “las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCODER, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales” (Artículo 80 Ley 160 de 1994).

Entre el 18 de diciembre de 1997 y el 19 de diciembre de 2002 el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA constituyó seis ZRC en áreas caracterizadas con baja presencia estatal y control territorial por parte de grupos armados al margen de la ley,

FARC, ELN y paramilitares: Guaviare (1997) , Pato Balsillas, en San Vicente del Caguán (1997), Arenal-Morales en el Sur de Bolívar (1999), Cabrera (2000) , La Perla Amazónica en Puerto Asís (2000) y Valle del Río Cimitarra , en los municipios de Yondó, Remedios, San Pablo y Cantagallo. (2002).

Desde el año 2010 a inicios del gobierno Santos se inició un proceso de reactivación de la figura que coincidiría en el 2012 con el inicio formal de las negociaciones de paz con las FARC, en las que las ZRC surgen como escenarios para la implementación de los acuerdos suscritos, en materia agraria, cultivos ilícitos y participación política.

En diciembre de 2015 en el momento de la liquidación de INCODER, organismo que asumió las funciones de INCORA en el 2003, se estaban culminando seis procesos de constitución de ZRC: Dos en Montes de María, Catatumbo, Ariari Güejar en Puerto Rico Meta, Lozada Perdido en La Macarena Meta, Sumapaz en la Localidad 20 en Bogotá, y una Serranía del Perijá en el Cesar, procesos que fueron retomados en el 2016 por la Agencia Nacional de Tierras, organismo que asumió las funciones del liquidado INCODER.

Como se observa en el mapa 1 las ZRC constituidas y en proceso de constitución corresponden a territorios en los cuales hay presencia de grupos armados al margen de la ley, tanto guerrilla como BACRIM (bandas criminales), cultivos ilícitos y minería ilegal.

Solamente la ZRC de Cabrera representa un territorio donde hasta el 28 agosto del 2016 no había presencia de actividades ilícitas ni guerrilla, a pesar de lo cual las FARC lo valoraba como un territorio estratégico, por lo cual había presencia esporádica de milicianos que amenazaban a la población civil, y cuyo último acto violento fue el asesinato de un soldado en la plaza de mercado en el 2008.

Mapa 1. Localización de las ZRC constituidas y en proceso de constitución



La presencia de economías extractivas ilegales altamente rentables como el narcotráfico y la minería ilegal ha determinado la actividad de grupos armados al margen de la ley que ejercen control en los territorios de las ZRC de Guaviare, Arenal Morales, La Perla Amazónica y Valle del Río Cimitarra. Adicionalmente las administraciones locales son cooptadas por estos grupos que acceden a recursos del presupuesto público.

Caracterización de las organizaciones armadas ilegales presentes en los territorios de las ZRC constituidas.

El presente estudio analiza las situaciones de corrupción y cooptación por parte de grupos armados al margen de la ley presentes en los territorios de las ZRC, mostrando como esta situación está asociada al interés de la guerrilla y el paramilitarismo de apoderarse de las rentas de regalías y de los recursos provenientes de economías ilícitas extractivas como el narcotráfico y la minería ilegal, y de las rentas públicas de las administraciones locales.

Se toma partido por la visión de Collier (2006) sobre la racionalidad de los actores armados ilegales, que señala considera que su motivación es el ánimo de lucro (*grievance*), el deseo de obtener una ganancia utilizando las armas, violando la ley, comportándose como un criminal, frente a quienes señalan que estos actúan como reacción a un agravio (*greed*), que su lucha es contra la injusticia, y la pobreza.

Las FARC

Collier (2006) analiza el conflicto colombiano tomando como punto de partida el año 1984, fecha de la realización de los acuerdos de la Uribe, pero también del inicio del boom de la coca. Se observa como en un momento de apertura democrática, las FARC decidieron profundizar la violencia por motivaciones económicas.

Las FARC hacen presencia en todas las ZRC constituidas, las cuales corresponden a territorios históricos como Pato Balsillas, o a territorios de colonización cocalera como Guaviare, y la Perla Amazónica. En estos dos últimos se observa la relación del grupo guerrillero con el narcotráfico, que se dio desde 1978 y posteriormente en cumplimiento de lo ordenado en el plan militar diseñado en la Séptima Conferencia en mayo de 1982, realizada en el Guayabero las FARC iniciaron el control sobre las zonas cocaleras que eran militarmente estratégicas, en Guaviare, Meta, Caquetá y Putumayo, lo que aseguró el despegue definitivo de su aparato militar. En esta conferencia las FARC planearon su expansión, donde se aprobó su financiación a través de la coca.

La acumulación de recursos provenientes del narcotráfico y de las extorsiones la hacen de las FARC la segunda organización más rica del país (10.500 millones de dólares, según informe de la Unidad de Información de Análisis Financiero –UIAF- mencionado por The Economist)¹, por debajo de Luis Carlos Sarmiento Angulo el hombre más rico de Colombia quien poseía 14.300 millones de dólares en el 2013², y casi la mitad del valor del patrimonio en el 2014 de la empresa más grande del país, Ecopetrol, que era aproximadamente de 22.000 millones de dólares. Para el lavado de esta riqueza se requiere control territorial legal a través del poder político visión que está contenida en los Acuerdos de la Habana firmados el 28 de octubre de 2016.

El análisis que realiza Gustavo Duncan (Comisión histórica del conflicto, 2015), sobre la transformación de la codicia por el deseo por el poder que se dio en los paramilitares puede ser aplicado a las FARC en la actualidad:

El propósito era convertirse en la autoridad política del territorio de modo que la protección y el control del negocio estuvieran garantizados. Sin embargo, el asunto de la pura codicia como motivación para hacer la guerra escondía otra realidad. El poder se convirtió en un fin en sí mismo.

Los Urabeños

La BACRIM más fuerte en el país, y con connotación nacional, es el Clan Úsuga o Los Urabeños, que adoptaron el nombre de Autodefensas Gaitanistas desde el paro armado que promovieron en Urabá el 15 de octubre del 2008. Esta organización hace presencia desde el año 2009 en los territorios de las ZRC de Guaviare, Arenal Morales, Perla Amazónica, y el Valle del Río Cimitarra.

Para el 2010 la Policía Departamental de Bolívar reconoció como zonas de injerencia de los Urabeños a 13 municipios, entre los cuales se encuentran dos de la futura ZRC de Montes de María: El Carmen de Bolívar y San Juan Nepomuceno. En Bolívar se constata la presencia de “Águilas Negras”, “Paisas”, “Rastrojos” y “Urabeños”, en 34 de los 45 municipios que conforman el departamento, y en Sucre, estos mismos cuatro grupos continúan operando en 17 del total de 26 municipios que integran este departamento (ILSA,

1 The FARC's finances Unfunny money. The economist. 16 de abril de 2016. <http://www.economist.com/news/americas/21697008-government-may-never-get-its-hands-guerrillas-ill-gotten-gains-unfunny-money?zid=305&ah=417bd5664dc76da5d98af4f7a640fd8a>. Consultado el 26 de abril de 2016.

2 Portafolio. Un colombiano menos en el club de multimillonarios de Forbes. Marzo 3 del 2014. <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombiano-club-multimillonarios-forbes-63962>. Consultado el 25 de abril de 2016.

2012). Señala el Centro de memoria histórica (2014) que en el Caribe:

Al igual que en otras regiones, estos GAI posteriores a las AUC se asocian a la economía ilegal del narcotráfico, a la minería ilegal y a la incidencia en economías informales y legales así como mantienen o establecen nexos y alianzas de distinto orden. Sus formas de control territorial son más reducidas y fluidas y sus principales confrontaciones son entre los mismos grupos, a la vez que aplican ante los frentes guerrilleros -según las condiciones- actitudes de confrontación, neutralización o acuerdos pactados o tácitos, alrededor de mutuos intereses en negocios ilegales.

En la segunda conferencia de comandantes que tuvo lugar el 25 de septiembre de 2013, las Autodefensas Gaitanistas se definieron como “una organización político-militar de resistencia civil en armas, de carácter social, transitoriamente en la ilegalidad”.³

El discurso antisubversivo de las Autodefensas Gaitanistas encubre la verdadera razón de la presencia de los Urabeños en el Sur de Bolívar, incluyendo los territorios de las ZRC⁴: El control del narcotráfico y la minería de oro, para lo cual en el 2009 esta BACRIM selló una alianza con el Frente 37 de las FARC, y sacar del negocio al ELN. En esta lucha por el territorio, las comunidades más afectadas han sido los municipios de Tiquisio, Arenal y Norosí⁵.

En un comunicado difundido por redes sociales en Internet en el 2013 las Autodefensas Gaitanistas solicitaron ser tenidas en cuenta en el proceso de paz como “el tercer actor”, y respecto a su relación con el narcotráfico copian el discurso de las FARC:

“El hecho de que actuemos en zonas de conflicto que a su vez subsisten gracias a los cultivos ilegales, no nos convierte en narcotraficantes ni en un cartel de la droga. Nuestra relación con el narcotráfico se representa en el cobro de impuestos a los productores que han estado establecidos en los territorios en donde hacemos presencia. La indolencia y la ineficacia del Estado son proverbiales en las zonas alejadas de los grandes centros urbanos”.⁶

3 La prensa de los ‘Urabeños’. Verdad abierta. 17 de julio del 2014. <http://www.verdadabierta.com/narcotrafico/5379-la-prensa-de-los-urabenos> Consultado el 9 de octubre de 2015.

4 Dos integrantes de bandas criminales en Bolívar se reincorporan a la vida civil. Caracol Radio. 18 de noviembre de 2015. http://caracol.com.co/emisora/2015/11/18/cartagena/1447868554_357120.html Consultado el 24 de noviembre de 2015.

5 Tiquisio un pueblo cercado por la guerra. Verdad Abierta. 16 de julio de 2013. <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/desplazados/4675-tiquisio-un-pueblo-cercado-por-la-guerra> Consultado el 9 de octubre del 2015.

6 Nuevo grupo armado pide entrar al proceso de paz: La FM. 28 de julio de 2013. <http://www.lafm.com.co/noticias/nuevo-grupo-armado-pide-entrar-140606#ixzz3o56Ojv6T> Consultado el 8 de octubre de 2015.

Los vínculos entre las FARC y los Urabeños se evidencian con el caso del comandante guerrillero Luis Óscar Úsuga Restrepo, ‘Isaías Trujillo’, perteneciente al Bloque Ivan Ríos de las FARC que opera en el Chocó, quien es hermano de Dairo Antonio Úsuga David, alias “Otoniel”, máximo comandante de los Urabeños,⁷ exguerrillero del EPL, hasta 1991 y de las FARC hasta 1996, cuando ingresó a las AUC, hasta su desmovilización simulada en el 2005 con el Bloque Centauros, año en el que conforman la banda de los Urabeños.⁸

La Defensoría del Pueblo alertó en el año 2012 sobre la alianza entre las BACRIM Urabeños y Rastrojos y el ELN y FARC en territorios que incluyen al municipio de Remedios en la ZRC del Valle del Río Cimitarra.⁹

El ELN

El Ejército de Liberación Nacional ELN hace presencia en los territorios de dos ZRC constituidas: En la de Arenal Morales en el Sur de Bolívar y en la del Valle del Río Cimitarra, los cuales comparte con las FARC, si bien hace presencia mayoritaria en la Serranía de San Lucas en los municipios de Arenal y Morales, especialmente en este último.

En febrero del 2012 en el municipio de Morales, Bolívar, las FARC y el ELN sellaron un acuerdo que puso fin al conflicto que se dio entre las dos con el fin de repartirse los territorios donde operan para apropiarse de negocios ilícitos, en especial las rentas de la minería ilegal, y garantizar la seguridad de “Timochenko” comandante de las FARC quien se encontraba en el Catatumbo.¹⁰

La lógica del ELN puede entenderse al analizar la situación del departamento de Arauca, uno de los departamentos donde se han registrado los más altos índices de corrupción en el país,¹¹ donde se proyecta la constitución de dos ZRC y el grupo guerrillero

7 Jefe de Farc que es primo de ‘urabeño’ se salvó de bombardeo . El Tiempo. 14 de julio de 2014. <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/el-bombardeo-del-que-se-salvo-alias-isaias-trujillo-/14250655>. Consultado el 29 de abril de 2016.

8 Quién es alias Otoniel, el jefe de la temida banda criminal ‘los Urabeños? El País. 26 de noviembre de 2012. de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/quien-otoniel-patron-bacrim-temida-pais>. Consultado el 29 de abril de 2016.

9 Defensoría del Pueblo INFORME DE RIESGO N° 002-12A.I, <http://sisat.defensoria.org.co:8097/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2012PDF/IR%20N%C2%B0%20002-12%20A.I.%20ANTIOQUIA-Remedios,%20Segovia%20y%20Zaragoza.pdf> 2012. Consultado el 12 de octubre de 2015-

10 FARC y ELN hicieron pacto para proteger a ‘Timochenko’ en la frontera. El Tiempo. Febrero 6 del 2012. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11074991> Consultado el 2 de octubre de 2015.

11 En 2004 la Fundación Transparencia por Colombia alertó que el departamento de Arauca era el que presentaba la problemática más grave de corrupción a nivel nacional.

ha cooptado las administraciones municipales y departamentales, en una especie de gobierno paralelo desde la sombra, que recauda tributos de contratistas y funcionarios, decide presupuestos y dirige la inversión pública, además de sus actividades extorsivas contra la población civil y las compañías petroleras.

Así lo estableció una Mesa de Expertos conformadas por instituciones públicas y empresas petroleras (Proyecto Monitor, 2008) en un informe que señala que en Arauca :

Las instituciones públicas de orden regional y municipal, han estado sujetas (desde los años ochenta) a la cooptación por parte de los diferentes grupos armados ilegales, quienes además han ejercido control sobre la administración y destinación de los recursos públicos, en especial los derivados de la actividad hidrocarburífera. La precariedad de la presencia institucional del orden nacional en el entorno condujo históricamente a que la población se sometiera a la influencia y autoridad de la guerrilla, en especial del ELN y en menor grado de las FARC, apropiándose de los espacios de participación política ciudadana como estrategia de control político y poblacional.

Desempeño de la institucionalidad pública en los territorios de ZRC

Con el fin de determinar la institucionalidad pública a nivel municipal en los territorios de las ZRC constituidas se analizaron los resultados del índice de desempeño municipal, construido por el DNP que evalúa los resultados de la gestión de la administración pública, y el Índice de Gobierno Abierto IGA, elaborado por la Procuraduría General de la Nación que mide el cumplimiento de las medidas anticorrupción y de transparencia.

El Índice de Desempeño Integral contiene componentes de eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, desempeño fiscal, y gestión administrativa y fiscal (Tabla 3). Para el caso de los 12 municipios de ZRC constituidas se evidencia que durante los años 2012 y 2013 los que tuvieron peor desempeño de acuerdo al indicador referido fueron San Pablo (ZRC del valle de Río Cimitarra) con un puntaje de 36,84 en el 2012 y Arenal (ZRC de Arenal Morales) con 38,6 puntos en el 2013.

Los dos municipios señalados se encuentran en la región del Sur de Bolívar, una de las más deprimidas de Colombia. Por otro lado los puntajes más altos los obtuvieron en el 2012 Calamar (ZRC de Guaviare) con 73,45, Cabrera con 72,77 y Remedios (ZRC Valle del Río Cimitarra) con 72,7, puntaje asociado a su condición de municipio petrolero (Tabla 1).

El caso del municipio de Puerto Asís, donde se encuentra la ZRC de la Perla Amazónica, es relevante pues en ambos años, 2012 y 2013 obtuvo puntajes muy bajos (44,48 y 42,7 respectivamente) a pesar de la existencia de renta petrolera, que le dio en el 2013 un puntaje por desempeño fiscal un puntaje alto (77,38). Yondó igualmente obtuvo un desempeño fiscal alto para el 2013 (79,61) que se explica por las regalías del petróleo (DNP, 2013)¹²

Tabla 1 Índice desempeño integral 2012 y 2013 municipios ZRC constituidas.

Año	Municipio	Índice Integral	Ranking Nacional	Ranking Departamental
2012	Puerto Asís	44,48	999	9
2013	Puerto Asís	42,71	ND	ND
2012	Cabrera	72,77	325	72
2013	Cabrera	67,84	ND	ND
2012	San Vicente del Caguán	71,4	372	5
2013	San Vicente del Caguán	67	ND	ND
2012	Arenal	44,9	992	23
2013	Arenal	38,6	ND	ND
2012	Morales	46,93	964	20
2013	Morales	57,23	ND	ND
2012	Cantagallo	47,17	959	19
2013	Cantagallo	55,81	ND	ND
2012	San Pablo	36,84	1057	39
2013	San Pablo	44,1	ND	ND
2012	Yondó	58,4	731	89
2013	Yondó	68,92	ND	ND
2012	Remedios	72,7	327	39
2013	Remedios	50,92	ND	ND
2012	San José del Guaviare	54,57	815	2
2013	San José del Guaviare	66,59	ND	ND
2012	El Retorno	53,05	852	3
2013	El Retorno	62,97	ND	ND
2012	Calamar	73,45	295	1
2013	Calamar	64,08	ND	ND

Fuente: Elaboración propia con información del DNP

La tabla 2 muestra los resultados del Índice de Gobierno Abierto IGA, elaborado por la Procuraduría General de la Nación que mide el cumplimiento de las medidas antio-

¹² <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>
Consultado el 3 de diciembre de 2015.

rrupción y de transparencia. Se observa que para el 2014 el mejor desempeño lo tenían Remedios y Yondó, los municipios antioqueños de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, y el municipio de San José del Guaviare, y el peor lo tiene Cantagallo.

Tabla 2 Índice de Gobierno Abierto –IGA de los municipios de ZRC

Departamento	Municipio	IGA 2013	IGA 2014
Antioquia	Remedios	73,8	78,1
Antioquia	Yondó	68,6	79
Bolívar	Arenal	41,7	47,7
Bolívar	Cantagallo	51,8	37
Bolívar	Morales	79,4	58
Bolívar	San Pablo	66,8	47,2
Caquetá	San Vicente del Caguán	67,6	70
Cundinamarca	Cabrera	49,7	48,5
Guaviare	San José del Guaviare	83,8	79,7
Guaviare	Calamar	81,1	65,3
Guaviare	El Retorno	77,8	71,2
Putumayo	Puerto Asís	57,4	54,9

Fuente: Elaboración propia con datos Procuraduría General de la Nación.

Caracterización de la ZRC del Valle del Río Cimitarra

En la ZRC del Valle del Río Cimitarra hay presencia de economía campesina, a través de las actividades de agricultura y ganadería extensiva y se da la situación del abandono de proyectos productivos financiados por cooperación internacional para adelantar en su lugar minería de oro que ha desplazado igualmente a los cultivos de coca.

Por su parte los municipios de Yondó y Cantagallo perciben renta por concepto de la explotación petrolera que se adelanta en sus territorios, recursos que no se han traducido en bienestar de sus pobladores por problemas de corrupción y cooptación por parte de las guerrillas y el paramilitarismo en las administraciones locales.

Esta ZRC fue constituida en el 2002 pero suspendida por el gobierno Uribe a los pocos meses de su creación en el 2003. La oposición a la ZRC del Valle del Río Cimitarra se enmarcó dentro del proceso de cooptación paramilitar que se dio en el INCORA y posteriormente en el INCODER, como lo demuestra la participación de varios funcionarios de esas entidades en numerosos casos de despojo administrativo que legalizaron despojo material realizado

por paramilitares en el Cesar y Magdalena entre otros. Igualmente el municipio de Yondó, que corresponde a la mayor parte de la ZRC, se encontraba en ese momento cooptado por el paramilitarismo que se había consolidado en la región desde 1998.

En el 2003, durante el mandato de Saúl Rodríguez¹³, el Bloque Central Bolívar apoyó la candidatura de Wilfrido Uzuriaga Aponzá quien resultó elegido alcalde para el período 2004-2007 en Yondó, ¹⁴ administración que fue capturada por el grupo paramilitar que accedió a recursos del municipio a través de la contratación estatal. Su sucesor Jorge Rodríguez Salcedo, quien fue elegido concejal con el apoyo del Bloque Central Bolívar durante el mismo periodo y se desempeñó posteriormente como alcalde entre el 2008 y el 2011, fue condenado por delitos contra la administración pública y está sindicado de recibir apoyo del paramilitarismo, al igual que sus dos antecesores.¹⁵

En el 2004 la Defensoría del Pueblo¹⁶ alertó sobre la disputa territorial entre FARC y AUC en el Valle del Río Cimitarra, con presencia de la guerrilla en las zonas altas y de los paramilitares en la cabecera municipal de Yondó. Las AUC ejercían control sobre alimentos y medicinas, exigiendo facturas y cobrando extorsiones por el transporte de mercados sobre el río Cimitarra.

Situaciones de ingobernabilidad y cooptación guerrillera se evidenciaron igualmente en el municipio de Cantagallo cuando en enero de 2010 fue destituido el alcalde por irregularidades administrativas, y posteriormente en el 2013 capturado sindicado de rebelión. En abril del 2010 murió en un bombardeo el comandante del Frente 24 de las FARC en San Pablo.

El municipio de Cantagallo era el único municipio del Sur de Bolívar que recibía regalías petroleras las cuales le fueron suspendidas por el DNP en el 2008. Un informe de la Contraloría General de la República realizado en enero del 2014¹⁷ sobre las ejecuciones de la vigencias presupuestal del 2011 evidenció irregularidades en la contratación y el mal uso se le están dando a los recursos públicos en Cantagallo

13 El 28 de marzo del 2009 Saúl Rodríguez fue asesinado en Yondó.

14 Uzuriaga Aponzá fue elegido nuevamente alcalde de Yondó para el periodo 2012-2015, en ese último año fue capturado.

15 Condenado exalcalde de Yondó (Antioquia). Periódico Portada. 5 de septiembre del 2015. http://www.periodicoportada.com/condenado_exalcalde_de_yondo.html Consultado el 3 de junio de 2016.

16 Sistema de Alertas Tempranas Defensoría del Pueblo Nota de Seguimiento Alerta temprana No. 72-2002 Municipio de Yondó.

17 Informe de auditoría municipio de Cantagallo recursos de regalías vigencias 2011 — 2012 sistema general de participaciones vigencia 2012. Contraloría General de la República. Enero de 2014.

donde se presenta baja calidad en prestación de servicios públicos, a pesar de contar con recursos para su mejoramiento, lo que evidencia corrupción, por lo cual varios de sus alcaldes han sido destituidos por la Procuraduría y detenidos sindicados de rebelión.

Como se señaló el peor desempeño en IGA en el año 2014 lo tiene Cantagallo, en el Sur de Bolívar, que vive una situación de ingobernabilidad donde los alcaldes elegidos en el 2007 y 2011 fueron destituidos por irregularidades administrativas relacionadas con malos manejos de los recursos de regalías y posteriormente capturados por el delito de rebelión por tener vínculos con el Frente 24 de las FARC.

En agosto del 2014 fue detenida la alcaldesa de Cantagallo por el delito de rebelión por sus presuntos vínculos con el frente 24 de las FARC. La funcionaria al parecer entregaba recursos de regalías y prestaba atención médica a los guerrilleros de las FARC.

Por su parte Yondó era el mayor beneficiario de regalías de Antioquia. Durante el periodo 2012-2014 le fueron girados \$36.606 millones de pesos por concepto de regalías a pesar de lo cual su área rural presenta situaciones de pobreza, que no se compadecen con el uso indebido a los recursos públicos que se ha presentado, como el convenio interadministrativo por 5.200 millones de pesos realizado en el 2013 entre el municipio y la empresa de servicios públicos para construir las redes de alcantarillado y agua potable, obras que quedaron mal realizadas¹⁸. Dos alcaldes de Yondó están detenidos por sus vínculos con el Bloque Central Bolívar que apoyó las elecciones del 2003, y en consecuencia accedieron al presupuesto municipal vía contratación durante el periodo 2004-2007.¹⁹

Caracterización de la ZRC de la Perla Amazónica en el municipio de Puerto Asís, Putumayo

La ZRC de la Perla Amazónica se ve afectada por la presencia de BACRIM que operan en Puerto Asís. En el 2008 aparecieron las Águilas Negras y los Rastrojos en el Putumayo, bandas criminales conformadas por ex miembros de las Autodefensas, cuya actividad se ha concentrado en extorsionar y en controlar el narcotráfico sin ninguna consideración antisubversiva²⁰

18 Informe de auditoría municipio de Yondó recursos de regalías vigencias 2012, 2013, 2014 Contraloría General de la República. Junio de 2015

19 Capturan a alcalde de Yondó, Antioquia, por parapolítica. 16 de mayo del 2015 <http://www.elheraldo.co/nacional/capturan-alcalde-de-yondo-antioquia-por-parapolitica-195645>. Consultado el 3 de junio de 2016.

20 Las Águilas Negras surgieron en el Norte de Santander a partir de los dos bloques paramilitares que se

En el 2014 con la llegada de la BACRIM los Urabeños a Puerto Asís, en un claro intento de quitarle el control del narcotráfico a las FARC se han incrementado los homicidios. En octubre del 2015 fue capturado el exalcalde de Puerto Asís y candidato a la gobernación del Putumayo que obtuvo el segundo lugar en las elecciones de ese mes, sindicado de concierto para delinquir, homicidio agravado y financiación a grupos armados ilegales. Este hecho muestra la penetración del crimen organizado en la política de Puerto Asís, y en el departamento y la connivencia de la población.

En octubre de 2015 el exalcalde de Puerto Asís Jorge Coral y candidato a la gobernación del Putumayo por el partido conservador para las elecciones de ese año fue detenido acusado de recibir apoyo del paramilitarismo en el 2011 para su campaña a la alcaldía,²¹ hecho que evidencia los problemas de corrupción y cooptación por parte de grupos armados al margen de la ley que afectan al municipio de Puerto Asís.

Caracterización de la ZRC del Guaviare

La llegada de la coca al Guaviare en 1978, y su primera bonanza (1979-1981) sacó la región de la crisis que había dejado a los cultivadores de marihuana y atrajo una migración masiva que desplazó la colonización hacia Calamar, en un boom demográfico que triplicó la población del departamento desde 1985, época en la cual se consolidó el narcotráfico en la región actividad adelantada por el Cartel de Medellín en asocio con las FARC. Esta población arribó al Guaviare con el objetivo específico de sembrar coca. Como lo señala Molano (1987) “ninguno de estos nuevos colonos arribó, por ejemplo, a sembrar cacao”.

En la ZRC del Guaviare la principal actividad económica después de la cocalera es la ganadería. En ese territorio el colono combina la siembra de coca con la de productos agrícolas especialmente en la ribera del río Guaviare, donde igualmente se adelanta actividad pesquera controlada por las FARC. Los pescadores residentes en San José del Guaviare solo podían practicar labores de pesca a lo largo y ancho del Río Guaviare, hasta el sitio conocido como Charras en jurisdicción del municipio de Mapiripán en el Meta so pena de perder sus equipos de pesca y hasta su propia vida, a manos de las FARC²²

desmovilizaron en el Catatumbo en el 2004 y su denominación ha sido utilizada en todo el país por distintas BACRIM.

21 Capturan a candidato a la gobernación en Putumayo. El Tiempo. Octubre 14 de 2015. <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/capturan-a-jorge-coral-rivas/16403016> Consultado el 20 de junio de 2016.

22 Guerrilla de las FARC mantiene control sobre pescadores en Meta y Guaviare. Sin embargo ampliaron la zona

La cooptación del departamento del Guaviare se evidencia con el caso de Óscar de Jesús López Cadavid, quien fue impuesto como gobernador del Guaviare en el 2007 por el paramilitar “Cuchillo” y de su primo Nebio de Jesús Echeverry, gobernador del Guaviare entre el 2001 y 2003 y quien de acuerdo a la confesión del paramilitar “Don Mario”, habría impulsado la creación del Bloque Centauros de las Autodefensas junto con Miguel Ángel Pérez exgobernador de Casanare entre 2003 y 2004.²³

En el Guaviare la elección en octubre del 2015 como gobernador del candidato del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, con 12.840 votos, señalado de tener vínculos con paramilitares y con el narcotráfico,²⁴ muestra la influencia de las mafias criminales en los procesos políticos del departamento.

Caracterización de la ZRC de Arenal Morales

En esta ZRC de fuerte presencia del ELN los cultivos de coca fueron sustituidos por la actividad ilegal minera de oro la cual tradicionalmente ha sido disputada por el paramilitarismo.

Entre 1998 y el 2000 el Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia se financió con dineros del presupuesto del municipio de Morales.

En julio de 2001 fue encontrado en Morales el cuerpo sin vida de la abogada Alma Rosa Jaramillo Lafourie, ex asesora del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, quien realizó denuncias de corrupción en la administración pública de la zona, lo que motivó su asesinato por parte del Bloque Central Bolívar.

En abril del 2010 fueron capturados el alcalde de Morales, y un ex alcalde del mismo municipio, por ser los presuntos autores intelectuales del homicidio de un juez municipal en el 2002 y por haber financiado supuestamente a grupos paramilitares.

En septiembre de 2011 ante la presencia de paramilitares se dio una movilización campesina en Arenal, promovida por la Federación Agrominera del Sur del Bolívar para exigir

donde pueden practicar la pesca respetando los tamaños de las especies. Caracol. 28 de enero del 2016. <http://www.caracolradioguaviare.com/index.php/es/noticias/item/3004-guerrilla-de-las-farc-mantiene-control-sobre-pescadores-en-meta-y-guaviare-sin-embargo-ampliaron-la-zona-donde-pueden-practicar-la-pesca-respetando-los-tamanos-de-las-especies> Consultado el 2 de mayo de 2016.

23 Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal Sentencia-Única Instancia 33.260 Oscar de Jesús López Cadavid República de Colombia, diecinueve (19) de enero de 2011.

24 Candidatos cuestionados resultaron vencedores en elecciones regionales. CMI. Octubre 26 de 2015. <http://www.cmi.com.co/candidatos-cuestionados-resultaron-vencedores-en-elecciones-regionales> Consultado el 29 de abril de 2016.

respeto a la vida, en la que participan comunidades de los municipios de Arenal, Morales, San Pablo, Montecristo, Norosí, Simití Río Viejo y Santa Rosa.

Según un informe del Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio, publicado en mayo de 2013, el 60 % de ese territorio estaba controlado por la estructura criminal de los Urabeños, BACRIM que está enteramente dedicada al narcotráfico en asocio con las FARC.

Configuración cooptada del Estado

Todos los grupos armados ilegales presentes en las ZRC están motivados por intereses económicos, y después de una acumulación de recursos se hace necesaria la legalización de los mismos, para lo cual se requiere poder político que es una consecuencia del control territorial.

Es entonces cuando adquieren sentido las negociaciones de paz, no solamente las adelantadas con las FARC sino también las solicitadas por los Urabeños, por medio de las cuales se está avanzando en un proceso de Reconfiguración Cooptada del Estado, definido por Garay, Salamanca, Salcedo-Albarán, de León-Beltrán, y Guerrero (2008) como un nivel sofisticado y complejo de Captura del Estado que

...no sólo se persigue beneficio económico sostenido, sino que en dicha etapa el cooptador puede pretender que el beneficio esté acompañado de poder político, impunidad legal y legitimidad social. En cierto sentido, el poder y la legitimación política y social, junto a la impunidad, son complementos ideales del beneficio económico generado por medio de acciones ilícitas. Dicho poder político en el marco de la Captura del Estado, no solamente permitirá al agente captor “legalizar” sus acciones para disminuir la exposición penal, sino que con el paso del tiempo incluso podrá legitimarlas socialmente.

Conclusiones

Ante la debilidad institucional existente en los municipios de las ZRC anteriormente referidas requiere un ejercicio de fortalecimiento estatal que desplace la autoridad ilegítima ejercida por los grupos armados al margen de la ley funcional a la realización de actividades extractivas ilícitas como narcotráfico y economía ilegal.

La desmovilización formal de las FARC encubre la transformación de sus estructuras criminales en BACRIM asociadas a la organización de los Urabeños.

Sin solucionar el problema del narcotráfico se prevé entonces un escenario en las ZRC en las cuales las nuevas bandas criminales o FARCRIM, - como se ha propuesto denominar a los grupos armados que se desprendan de las FARC, y de su discurso para dedicarse de lleno al narcotráfico y a la minería ilegal- , continúen enseñoreándose en sus territorios, sometiendo a la población, coexistiendo con megaproyectos e inversiones internacionales que tendrán garantizada la seguridad para sus operaciones y cooptando las administraciones locales.

El propio comandante de las FARC alias Timochenko ha reconocido en varias oportunidades que ante una eventual desmovilización de las esa guerrilla un porcentaje de este grupo continuará adelantando actividades relacionadas con el narcotráfico. Ante pregunta formulada sobre el porcentaje de guerrilleros o frentes cree que no se van a desmovilizar respondió:

De los frentes el 100 por ciento. Si me pregunta de los guerrilleros, le puedo dejar un margencito, dígame un 99 por ciento. Yo no descarto que por ahí uno que otro muchacho se descarrille. Eso es normal.²⁵

En los territorios de las ZRC controlados por las FARC se está gestando un proceso de configuración cooptada del Estado tras la firma de los Acuerdos de La Habana en agosto de 2016, que contemplan la legalización del poder de *facto* que la organización guerrillera ha venido adelantando, mediante la concesión de curules en el congreso y de manera tácita se garantiza el lavado de las cuantiosas ganancias producto del narcotráfico y las extorsiones ante la renuncia al deber de persecución del delito por parte del Estado, plasmada en el componente de justicia transicional de los acuerdos de paz.

La conclusión final es sobre la vulnerabilidad e indefensión que se encuentra la ciudadanía en esos territorios sometidos al imperio de los grupos ilegales, y las dificultades para ejercer control ciudadano y veeduría a administraciones cooptadas por organizaciones armadas al margen de la ley situación que puede legalizarse en el marco de un posconflicto en el cual el estado débil cede su soberanía a organizaciones criminales que continúan su actividad ilegal bajo otra franquicia como es el caso de FARC transformadas en Urabeños.

25 Revista Semana. 30 de enero de 2016. "Démosle una oportunidad a la paz de Colombia": Timochenko <http://www.semana.com/nacion/articulo/timochenko-vamos-a-hacer-politica-sin-armas/458573> Consultado el 1 de febrero de 2016.

Bibliografía

Collier , P. Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy, Oxford University , 2006.

Duncan, G. , *Exclusión, insurrección y crimen*, (2015) en Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia.*, 2015. Bogotá.

Garay , L.J. , Salamanca, Salcedo-Albarán, E. de León-Beltrán, I., Guerrero, B. (2008) *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*, Bogotá Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia

Proyecto Monitor, (2008) Análisis de riesgos socio políticos Arauca y Catatumbo. Recuperado de [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Central_Inteligencia/ACP_home/Entornos%20Arauca%20Catatumbox.pdf]

3.2. Línea: Avances y retrocesos de la modernización institucional del sector público

3.2.1. GESTIÓN POR POLÍTICA. ENFOQUE PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS POBLACIONALES. ESTUDIO DE CASO: LAS POLÍTICAS DE CORRESPONSABILIDAD PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA ENTRE 2012-2015²⁶

Autor: Edwin Manuel Tapia

Resumen

La Gestión Por Políticas (GPP) es un enfoque de análisis del manejo de gobierno y la gestión pública que busca explicar cómo se reconfiguran los contenidos de las políticas con ocasión de los procesos de implementación de ésta, así como la emergencia de formas organizacionales y de argumentación administrativa específicas al campo de intervención.

La ponencia tiene como objetivo hacer visible las configuraciones, tensiones y trayectorias de las políticas de coordinación nación/territorio o Corresponsabilidad dispuestas para la atención a las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento forzado entre 2012 a 2015.

El documento está ordenado en 3 partes: 1. GPP y políticas poblacionales; 2. GPP y políticas de corresponsabilidad para la atención al desplazamiento y; 3. Reflexiones sobre capacidad de los gobiernos territoriales para la garantía de los derechos de las víctimas, y recomendaciones sobre reforma territorial frente a un eventual pos-conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP).

²⁶ Esta ponencia recoge parte de los resultados de la investigación desarrollada entre 2009 a 2016, mediante el apoyo financiero de: 1. Convenio de cooperación técnica entre la ESAP y la Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública –INPAE-, proyecto: Análisis de las políticas de atención a las personas desplazadas en materia de vivienda y atención humanitaria de emergencia para el período 2004-2008 (2009); 2. ESAP-Facultad de Investigaciones, proyecto: “Gestión por políticas. El caso de las políticas hídricas nacionales entre 2006-2010” (2010) y; 3. Defensoría del Pueblo-Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, proyecto de fortalecimiento para la atención a las comunidades en riesgo de desplazamiento, ficha BPIN (2012-2016).

Palabras claves: *Gestión por políticas, atención a la población desplazada, Ley 387 de 1997, Ley 1448 de 2011, Sentencia T-025 de 2004, Políticas de Corresponsabilidad*

1. GESTIÓN POR POLÍTICAS. ENFOQUE PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS POBLACIONALES

La Gestión Por Políticas (GPP) es un enfoque de análisis administrativo y gestión gubernamental que emerge en la década de los sesenta, en el contexto de las políticas de lucha contra la pobreza del Gobierno Federal de Estados Unidos, orientando el diseño de organizaciones (las agencias) para la gestión de programas del Estado de Bienestar.

A lo largo de estos 50 años ha tenido diferentes en función a las modificaciones en las funciones de los Estados (de Estados de Bienestar a Neoreguladores) y los procesos de reforma administrativa (Aguilar, 2009).

En lo que se refiere a enfoque de análisis de la gestión de lo público, GPP hace visible las diversas racionalidades, referentes, estructuras de gestión (organizacional, financiera, de programas)²⁷ que subyacen a la implementación de una política pública, lo cual rompe con la concepción lineal de la política pública propia del modelo de la planeación que fija una serie de acciones concatenadas: formulación, implementación de programas y evaluación (Tapia, 2011).

GPP implica el análisis de dos dimensiones de acción: dimensión cognitiva (referenciales y doctrinas administrativas) y dimensión organizacional (organizaciones y redes). A continuación se presenta en detalle cada una de estas dimensiones de análisis.

1.1. Dimensión cognitiva

Los problemas o asuntos públicos no están definidos de antemano, ellos surgen de la controversia y el consenso o discusión sobre los problemas sociales, e implica la puesta en circulación de argumentos que delimitan la situación a intervenir, sus causas, las consecuencias, la justificación de su pertinencia de intervención así como las prescripciones sobre cómo debemos organizarnos para manejar esa situación.

De los procesos de argumentación se destacan dos tipos de representación que se de-

²⁷ En este documento, se entenderá por estructura el conjunto de relaciones organizacionales “relativamente” estables en el tiempo que se fijan entre varios actores de la política en materia financiera, procedimental y organizacional que se presentan en las administraciones públicas con ocasión de la gestión de una política de gobierno o el desarrollo de una función misional otorgada por la Constitución o la ley.

cantan en la gestión de los programas y las formas de evaluación de políticas: referenciales de políticas (Muller, 2008) y doctrinas administrativas (Jackson & Hood, 1997). A continuación se presenta el detalle de cada uno de estas formas argumentales.

Referenciales de política

Un referencial de política es un conjunto de argumentos con los cuales se construye la imagen o representación de la realidad social o situación a intervenir. Los referenciales:

- Estructuras de causalidad
- El sentido del problema socialmente relevante a intervenir
- Los efectos que genera el problema
- La población objeto de la intervención
- Los servicios a desplegar
- El espacio y tiempos de la intervención
- La estructura de organizaciones estatales y no estatales responsables
- La manera de leer los impactos de la intervención

La existencia de varios referenciales en los procesos de política pública implica que no hay una definición unívoca de la situación a intervenir, sino una serie de imágenes que pueden ser complementarias o contrarias sobre el problema social.

Sin embargo, no se trata de simples diferencias de opinión, cada una de estas interpretaciones y posturas se encuentran alimentadas por valores e intereses, que se considera, deben primar frente a otros; de otra parte, estas imágenes rechazan o aprueban ciertos proyectos de vida hacia los cuales apuntan las acciones gubernamentales y, finalmente en cada una de ellos se fija el peso del mercado, el individuo y el Estado en la estructuración de un orden social.

Doctrinas administrativas

Las doctrinas son cadenas de argumentos que prescriben el diseño de las organizaciones, dispositivos de intervención social (planes, programas, proyectos, instrumentos de focalización del gasto, etc.), lenguajes (jergas administrativas), símbolos y metáforas, con los cuales se configuran imaginarios sobre la gestión de problemas públicos.

Las doctrinas son encadenamientos de cuatro tipos de argumentos: 1. Argumentos que fijan el problema o situación a intervenir; 2. Argumentos que establecen el conjunto de so-

luciones para dar cuenta del problema; 3. Argumentos que proveen justificaciones sobre la pertinencia de la solución propuesta y; 4. Argumentos metafóricos, es decir, enunciados que simplifican la realidad administrativa, con miras a hacerla asequible a un conjunto amplio de públicos y así lograr la persuasión o aceptación (Jackson y Hood, 1997).

Gráfico 1. Cadena de argumentos que configuran una doctrina administrativa



Fuente: diseño del autor, a partir de los argumentos de Jackson & Hood (1997).

Pese a que se pretende arropar con lenguaje técnico los discursos sobre la forma de intervenir los problemas públicos, en las doctrinas se expresan razonamientos políticos que expresan una serie de valores y maneras de concebir las interacciones entre las burocracias estatales, la sociedad y el mercado.

1.2. Dimensión organizacional

La operación de los servicios que integran una política configura una serie de estructuras en las cuales convergen normativas (leyes, decretos, reglamentos), directivas programáticas (planes, programas, proyectos y presupuestos) y organizaciones (redes de organizaciones), lo cual configura un entramado de formas organizativas para intervenir específicamente el campo social del problema que origina la política analizada (Lozano, 2008).

A continuación se utiliza el caso de las políticas de corresponsabilidad para la población en situación de desplazamiento forzado del nivel municipal entre los años 2012 a 2015, como ejemplo ilustrativo de los aportes del enfoque de Gestión por Políticas para entender las dinámicas de gestión que adopta una política pública poblacional.

El siguiente análisis se construyó a partir del análisis comparado entre informes de gestión, decretos, jurisprudencia e informes de órganos de control sobre las políticas de atención al desplazamiento producidos entre los años 2011 a 2015. Con base en esos documentos se hacen inferencias sobre las dimensiones cognitivas y de gestión.

2. POLÍTICAS DE CORRESPONSABILIDAD PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA ENTRE 2012-2015

En 1997, con la Ley 387 se reconoce la importancia del ámbito territorial en prevención, atención humanitaria inmediata²⁸, manejo de los desplazamiento masivos²⁹ y el impulso a procesos de restablecimiento mediante retornos o reubicaciones.

Sin embargo, la Corte Constitucional con la Sentencia T-025 de 2004 hace visible la inoperancia de los esquemas de atención e impulsa procesos de *fortalecimiento institucional*, que en el ámbito de los gobiernos territoriales (municipios, departamentos y distritos) cataliza acciones que resuelvan las *problemáticas territoriales* de la atención a la población en situación de desplazamiento, con el fin de superar el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI–.

Las *problemáticas territoriales* más visibles son: 1. No asignación de recursos específicos; 2. Falta o no aplicación de planes y desconexión de los planes específicos con los planes de desarrollo; 3. Deficientes sistemas de información y inaplicabilidad de indicadores de resultado e impacto; 4. Déficit en capacitación del personal en materia de derechos humanos y las competencias de las entidades territoriales en atención al desplazamiento y; 5. Descoordinación entre las políticas nacionales y las territoriales y débil o excesiva tramitología para activar los principios de descentralización (subsidiariedad, complementariedad y concurrencia) (Corte Constitucional, 2010).

En este contexto, a continuación se enuncian las principales racionalidades que convergen en las políticas de corresponsabilidad expresadas en referenciales y estructuras de gestión territorial para el período 2012-2015.

2.1. Principales referenciales que operan en las políticas de atención a la población desplazada

Las leyes de víctimas de desplazamiento, empezando por la primera ley formulada para la atención a las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, la 387 de 1997 (Congreso de la República, 1997), y la actual, la Ley 1448 (Congreso de la República, 2011), están estructuradas por varios referenciales de política: seguridad de Estado,

28 Corresponde a los servicios en materia de asistencia en alojamiento temporal, alimentación, servicio de salud, atención psicológica, entre otras, que prestan los municipios en las horas y días siguientes al desplazamiento forzado mientras se decide la inclusión o no en el Registro Único de Víctimas.

29 Según el artículo 45 del Decreto 4800 de 2011, un desplazamiento masivo es aquel evento de expulsión en el cual se ven afectadas de manera conjunta 10 o más familias o 50 o más personas.

asistencia social, participación comunitaria, atención humanitaria, entre otros, a partir de éstos se fijan los componentes o programas que conforman las políticas de atención a la población desplazada.

En el plano territorial, además de los anteriores referenciales, confluyen otros referentes que ordenan la *política social municipal o departamental* que ejecuta por el proceso de descentralización.

Lo anterior lleva a que en el espacio territorial converjan tres tipos de referenciales: 1. Referenciales sobre atención municipal a víctimas contenidos en la Ley 1448 de 2011; 2. Los referenciales que estructuran los servicios descentralizados (salud, educación, alimentación escolar, saneamiento básico, es decir los campos de política regulados por la Ley 715 de 2001) y; 3. Los referenciales de las políticas sectoriales que operan entidades nacionales –por desconcentración- en las regiones (sectores de seguridad y defensa, vivienda, trabajo, agricultura y desarrollo rural, niñez, entre otros); los cuales se ordenan por diversas leyes sectoriales (Ley 100 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 1098 de 2006, entre otras).

Lo anterior, hace visible que la gestión territorial de la atención a la población desplazada no es un campo unificado de representaciones y racionalidades de gobierno de poblaciones, sino que es más una dispersión, confrontación y confluencia de una diversidad de marcos normativos, referenciales y estructuras de gestión.

2.2. Formas organizativas de la gestión territorial para la atención al desplazamiento forzado

En el nivel territorial convergen dos tipos de estructuras de gestión: la organización descentralizada y; la organización especializada de atención a víctimas (Tapia, 2007).

En lo que respecta a la organización descentralizada debe hacerse mención que ésta consiste en el conjunto de oficinas, presupuestos y reglas de gestión a partir de las cuales los municipios entregan a la ciudadanía y comunidades una serie de servicios.

A lo largo de 30 años de descentralización los gobiernos territoriales han desarrollado una serie de estructuras administrativas (secretarías de despacho y entidades descentralizadas) ordenadas sectorialmente (salud, educación, cultura, entre otras) con el fin de prestar dichos servicios, que pese a las constantes menciones a la proverbial corrupción de los gobiernos territoriales hoy en día soporta el 51% del gasto público que se hace a

las víctimas, y entre ellas, la población desplazada (SNARIV, 2015).

Estas estructuras, se financian con los recursos regulares que cada año y de manera incremental reciben los entes territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones que regula la Ley 715 de 2001, les permite a los municipios fijar una planta de personal con la cual prestar servicios que no se interrumpen o modifican con cada cambio gobierno, lo que facilita fijar políticas de mediano y largo plazo facilitando el desarrollo de procesos de restablecimiento de derechos.

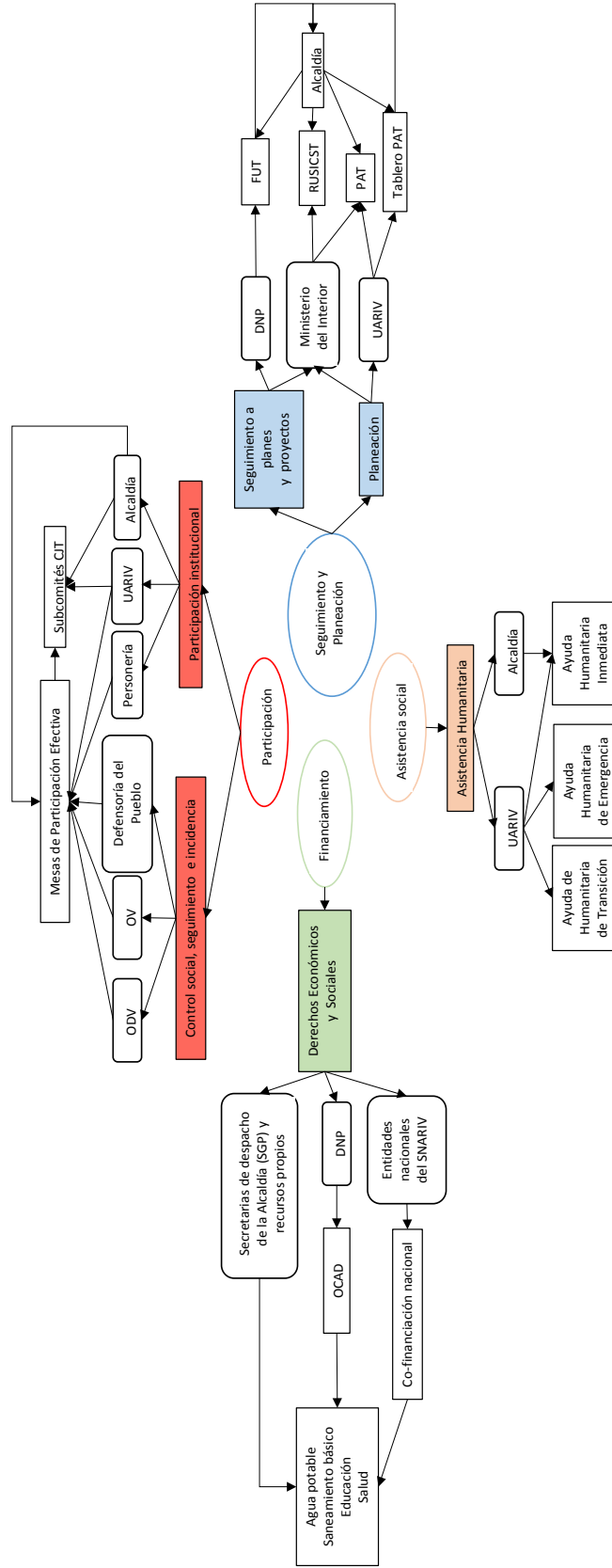
Sin embargo, cada campo de intervención que se financia con los recursos de la Ley 715 de 2001 (salud, educación, agua potable, saneamiento básico, cultural y deporte) o por leyes sectoriales (transportes masivos, vías locales, servicios públicos domiciliarios, entre otros), viene reglado desde Estado nacional lo que reduce la discrecionalidad de los gobiernos territoriales y las comunidades locales para incidir en los servicios prestados con estas fuentes.

En lo que respecta a la organización para el restablecimiento de derechos consiste en el conjunto de estructuras administrativas que surgen con ocasión de las leyes de víctimas. Sin embargo, pese a existir mandatos legales nacionales (leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011) la oferta de servicios está anclada a los planes de desarrollo.

Esto último lleva a que no exista continuidad en las políticas, pues, cada nuevo gobierno tiende a cambiar los programas y proyectos en función de su agenda de gobierno, y se genera una dependencia del ciclo político, pues, se tiende a privilegiar políticas que generen réditos electorales de corto plazo, dejando de lado construir procesos de restablecimiento de largo plazo.

Sobresalen 4 estructuras de gestión en lo municipal: asistencia social, seguimiento y planeación, financiamiento y participación.

Gráfico 2. Principales campos de “Gestión territorial de la atención”. Período 2012 a diciembre de 2015.



Fuente: Diseño del autor a partir de los argumentos contenidos en: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV-. “VI Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República”. Bogotá. Marzo de 2015.

Convenciones:

ODV: Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas

OV: Organizaciones de Víctimas

CJT: Comité de Justicia Transicional

OCAD: Órgano Colegiado de Administración y Decisión (regalías mineras)

SGP: Sistema General de participación (transferencias automáticas regladas por la ley 715 de 2001)

FUT: Formulario Único Territorial

2.3. Dinámicas de las políticas de corresponsabilidad

La coordinación, denominada a partir de la Ley 1448 de 2011 como Co-responsabilidad, implica la puesta en operación de diversas formas de articulación entre sectores administrativos y niveles de gobierno, lo cual ubica el análisis sobre la gestión de las políticas de atención que concurren a las regiones a la arena de las relaciones intergubernamentales.

El Decreto 2460 de 2015 decanta una serie de formulas para activar los principios de subsidiariedad y concurrencia y subsume la coordinación a esquemas contractuales de gestión de lo público (convenios interadministrativos, contratos plan, esquemas de delegación, entre otros), sin embargo, dado lo reciente de la adopción de este marco de corresponsabilidad aun no existen elementos empíricos con los cuales emitir una valoración clara. En términos generales en relaciones intergubernamentales entre 2012 a 2015 se tiene:

- **Coordinación nación-nación**

Hace referencia a la articulación entre las entidades del gobierno nacional, con el fin de adelantar intervenciones conjuntas en el territorio, ya sea para implementar una política nacional o el desarrollo de servicios originados en mandatos constitucionales o legales.

En el caso de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, pese a que existen una serie de estructuras institucionales responsables de la coordinación estratégica y operativa de las entidades nacionales, como los subcomités de la Ley de Víctimas y del rol de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- como agencia nacional responsable de coordinar dicho sistema, la gestión de los programas de atención se mueve en un panorama de dispersión, en el cual cada entidad maneja su portafolio de proyectos y servicios, tiene sus tiempos de respuesta y criterios de acceso, los cuales operan al margen de los diversos modelos de atención con los que se esboza

una hoja de ruta para la atención.

- **Coordinación nación-territorio**

Se refiere a la conjunción de entidades nacionales y de los gobiernos territoriales, para la operación de un proceso de atención o un proyecto nacional, por ejemplo, con ocasión del retorno de una comunidad o la ejecución de una política nacional como las viviendas gratis.

En esta dimensión se observan limitaciones para activar de manera automática - sin que medie concurso o dispositivos de regionalización del presupuesto general de la nación- los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, pese a que la Corte Constitucional en el Auto 007 de 2009 planteo que se adoptaran mecanismos para apoyar a aquellos municipios “que por su precaria capacidad institucional no puedan atender a la población desplazada, las entidades que componen dicho Consejo deberán aplicar el principio constitucional de subsidiariedad para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”

Al respecto, el siguiente testimonio de un profesional del grupo de nación/territorio en el departamento de Santander ejemplifica las dificultades que se presentan para avanzar en la coordinación nación/territorio:

“Cada Entidad tiene profesionales de apoyo que desarrollan los procesos misionales dirigidos a las víctimas y en muchas ocasiones, es difícil conocer por ejemplo, cuales son los nombres de los Programas que dan vida a las intervenciones en el territorio de algunas entidades, debiendo ser descritos de acuerdo a la actividad desarrollada. Es difícil conocer el real presupuesto asignado, puesto que los profesionales territoriales solo cuentan con datos globales de regionalización nacional” (Cantillo Jiménez et al, 2014).

- **Coordinación territorio-territorio**

Se refiere a las diferentes formas de articulación entre los entes territoriales (departamento y un municipio(s) o entre municipio y entre departamentos) con el fin de financiar o proveer bienes y servicios públicos de competencia territorial en procesos colectivos de restablecimiento de derechos de una comunidad.

Las políticas de corresponsabilidad contenidas en el Decreto 2460 del 15 de diciembre 2015, abren una puerta para mejorar el diseño de políticas y establece rutas para activar la subsidiariedad y concurrencia, pero no toca las problemáticas en materia organizacio-

nal y financiera que generaron el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI–.

3. REFLEXIONES FINALES

Las políticas de corresponsabilidad desplegadas entre 2012 y 2015 fueron diseñadas para dar cuenta de los mandatos de la ley de víctimas, subsumiendo en el mejor de los casos los avances logrados en cumplimiento del Auto de la Sentencia T-025 de 2004 No. 383 de 2010 bajo la nueva agenda de asistencia, atención y reparación.

Sin embargo, las acciones adelantadas han sido parciales, y han dejado de lado una serie de variables de orden estructural como el actual arreglo financiero de la descentralización y el modelo de relaciones intergubernamentales que se originó en las Leyes 387 de 1997, 1190 de 2008 y 1448 de 2011.

Posibles caminos sobre diseños en los gobiernos territoriales que permitan el goce efectivo de derechos

Aún persiste un camino para dar superadas las condiciones institucionales que originan el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de la gestión territorial de la atención al desplazamiento y mejorar los esquemas de corresponsabilidad nación/territorio, lo cual en el fondo es el principal obstáculo para construir una institucionalidad territorial con capacidad de hacer su aporte a la paz territorial en un eventual posacuerdo.

En este sentido, existen una serie de procesos de reforma institucional que están pendientes de discutir en un eventual escenario de posacuerdo:

1. Un nuevo arreglo financiero, de manera que se asignen transferencias automáticas a los gobiernos municipales –al estilo de la forma en que opera el Sistema General de Participaciones- para financiar programas de restablecimiento de derechos económicos y de restitución de tierras a las víctimas.

2. Fortalecer las plantas municipales de personal asociadas a la gestión de los programas de asistencia, atención y reparación, de manera que se logre reducir la rotación del personal responsable de las políticas, avanzar en la profesionalización del recurso humano y garantizar un mínimo de continuidad en la gestión de las políticas, luego de los cambios de autoridades territoriales.

3. Avanzar hacia una mayor descentralización o regionalización de las políticas de manera que los entes territoriales, al estar más cerca del ciudadano que los entes nacionales,

puedan diseñar políticas ajustadas a las particularidades territoriales y facilitar el seguimiento y control social a la gestión de los programas de restablecimiento.

4. Establecer nuevos arreglos institucionales que den espacio la democratización de los procesos de políticas territoriales, de manera que las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento y grupos étnicos incidan efectivamente en los programas que les atañen, con el fin de consolidar las nuevas ciudadanías, sociedades y comunidades políticas territoriales que la violencia a pretendido negar.

Con o sin posacuerdo se requiere avanzar a nuevos esquemas de descentralización, corresponsabilidad, finanzas territoriales y capacidad institucional para la gestión territorial de los derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009). *Gobernanza y gestión pública. Sección de obras de administración pública*. Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión. México.

Cantillo Jiménez, Jazmín, Osorio Trujillo, María Eugenia & Pabón Dulcey, Lucy Stella (2014). *Seguimiento de políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento en Santander*. Defensoría del Pueblo. Bucaramanga.

Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública. (2012). *Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012*. Bogotá. Contraloría General de la República. Procuraduría General de la Nación. Defensoría del Pueblo.

Congreso de la República (1997). *Ley 387 de 1997, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

Congreso de la República. (2011). *Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025*. Recuperado de <http://www.corteconstitu->

cional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm

Jackson, Michael & Hood, Christopher (1997). *La argumentación administrativa. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma de Coahuila. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. (166; 173-174 pp).

Lozano Ayala, Alejandro (2008). *Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política.

Muller, Pierre. (2006). *El análisis cognitivo de las políticas públicas*. En *Las políticas públicas*. Jolly, Jean François & Salazar Vargas, Carlos (traductores). Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Segunda edición. (93-121 pp).

Presidencia de la República. (2015). *Decreto 2460, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*. Bogotá. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/naci%C3%B3n-territorio/decreto-2460-de-2015-corresponsabilidad/12907>

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). (2015). *VI Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República*. Bogotá. Recuperado de http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/VI_Informe_al_Congreso_Ley_1448_de_2011.pdf

Tapia Góngora, Edwin Manuel (2007). *Análisis del componente financiero de la política pública de atención al desplazamiento 2002-2010*". En *Tras las Huellas del conflicto. Serie Documentos Codhes No. 8*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-. Bogotá.

Tapia Góngora, Edwin Manuel (2011). *Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública*. En *Revista Pensamiento Jurídico No. 34. Especial dedicado a Derechos, Constitución y Política Pública*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencia Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina –

UNIJUS-. Bogotá. Colombia. Mayo-agosto de 2012. Disponible en https://www.academia.edu/4943010/Gestion_por_politicas

Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Departamento de la Prosperidad Social, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2015). *Decreto 2460. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*. Bogotá. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/naci%C3%B3n-territorio/decreto-2460-de-2015-corresponsabilidad/12907>

Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013). *Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional*. Banco de Proyectos de Inversión Nacional –BPIN-. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf

3.3. Línea: Nueva gerencia gubernamental y políticas públicas

3.3.1. LA EVALUACION DE DISEÑO, COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y EL EJERCICIO DEL CONTROL POLÍTICO

Autor: Jaime Fajardo Oliveros

Resumen:

El tema propuesto refiere, a la afectación para Colombia luego de la decisión jurídica de la Corte Internacional de Justicia en La Haya , cuando el 19 de Noviembre de 2102 en su fallo de fondo, definió una organización territorial, específicamente en el mar; frente al litigio con Nicaragua, que aunque deja vigente el tratado conocido como Esguerra-Bárceñas , presenta una serie de componentes que señalan una clara reingeniería en las actividades de orden económico y social, para los pescadores raizales en el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Palabras claves: *Sostenibilidad,*

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA:

A pesar de haber avanzado en nuestro país en la implementación de un Sistema Nacional de Planeación, gran parte de las debilidades de las políticas públicas territoriales en Colombia, se pueden ubicar en las deficiencias que poseen al momento de su elaboración, ya que ésta, se ha ve permeada por múltiples aspectos que afectan positiva o negativamente el resultado del proceso y que se relacionan con: a). Altos índices de corrupción en la contratación; b). baja capacidad de gobierno (conocimiento y experiencia) de los equipos de gobierno encargados de las unidades de planeación; c). Deficiencias en los mecanismos de participación adoptados para vinculación de las comunidades en el ciclo mismo de una política pública (diseño, implementación y evaluación); d). Deficiencias en el control político de las corporaciones publica sobre la labor de ejecutivo. Todos estos aspectos independientemente o unidos contribuyen a que se presenten bajos niveles de calidad en el diseño (elaboración) de políticas públicas en los ámbitos territoriales, generando igualmente deficiencias en la implementación y la evaluación.

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriores se hizo una propuesta para evaluar en su diseño, el caso específico de la política de seguridad alimentaria del municipio de Popayán contratada en el año 2010, con la ESE Popayán. A partir de los resultados de dicha evaluación se declaró la caducidad del contrato y el equipo evaluador en convenio de cooperación académica (Alcaldía de Popayán – Universidad Cauca) ajusta la política y la presenta a consideración de la administración municipal, quien logra su aprobación en el Concejo Municipal en el año 2011.

2. OBJETIVOS

Objetivos General: Evaluar el diseño de la política pública de Seguridad Alimentaria en el Municipio de Popayán.

Objetivos específicos:

- Analizar los niveles de evaluabilidad que presenta la política.
- Analizar la racionalidad y coherencia de la política.
- Detectar y analizar las conexiones, sinergias y complementariedades entre la política nacional, departamental y la política municipal.
- Definir la incidencia del diseño en su implementación y resultados.
- Establecer las sugerencias técnicas y las recomendaciones estratégicas para la reorientación del diseño de la política que permita el mejoramiento en el logro de resultados.

3. ESTRUCTURA Y PROCESO METODOLÓGICO.

Se desarrolló el siguiente proceso metodológico:

a. Identificación de fuentes secundarias.

A nivel teórico: Este ejercicio implicó una revisión de la documentación teórica y práctica disponible sobre diseño (elaboración) de políticas públicas, así como la forma de abordar desde el punto de vista metodológico, la evaluación de diseño que permitiera realizar el ejercicio propuesto en el Municipio de Popayán.

En los aspectos teóricos las fuentes documentales estuvieron soportadas por la bibliografía existente en el medio académico y científico relativo tanto a la planificación, como a la evaluación de diseño y a la seguridad alimentaria en sus aspectos teóricos y legales.

En este caso fue necesario partir de los referentes teóricos que permiten el entendimiento de la problemática pública como tal y el tránsito de la misma hacia una política pública. En tal sentido y al ser una evaluación de diseño, se decidió abordar el proceso a partir de los postulados de la Planeación Estratégica Situacional, que sirvió igualmente de guía en la construcción de la propuesta de la tipología de políticas públicas territoriales, a partir de variables como el grado de procesamiento de la problemática pública, el involucramiento de actores, la expresión normativa, los niveles de gobernabilidad y el proyecto político.

A nivel institucional: Se realizó un ejercicio de indagación preliminar que me permitiera determinar si la información existente respondía adecuadamente a las necesidades de la evaluación de diseño de la política. Así mismo, indagó sobre la existencia de información actualizada sobre las diferentes variables que están detrás de la seguridad alimentaria y nutricional.

Aquí pudimos constatar que las líneas de base de las diferentes variables analizadas, estaban o desactualizadas o simplemente tomaban como referentes las variables nacionales referidas al tema. Lo que implicó un trabajo adicional de actualizar dicha información.

La información secundaria adicional que se utilizó en cuanto al proceso desarrollado en el diseño de la política, se pudo obtener de las actas de la mesa de seguridad alimentaria y de las actas levantadas por la empresa contratada en los talleres realizados con los diferentes actores que participaron activamente en la formulación.

Igualmente se tuvo acceso a los informes sobre el proceso seguido y los resultados obtenidos en las diferentes fases de parte de la firma contratista; acceso a los informes de los organismos del control sobre el proceso; los documentos de política gubernamental a nivel nacional y departamental y otros semejantes. El análisis preliminar de los datos existentes que permitió precisar las preguntas de evaluación formuladas inicialmente y seleccionar a los informantes clave, elaborar protocolos de entrevista a informantes claves.

En cuanto a los informes de gestión tanto de la administración municipal, como de los organismos de control frente al proceso adelantado, provenientes especialmente de la secretaria de Salud, coordinadora del proceso de formulación de la política y de la Contraloría Municipal. Información que permitió contextualizar la problemática que giraba en torno a la política y la política misma. En la revisión bibliográfica y la revisión de la información documental institucional se elaboraron fichas propias del análisis documental.

b. Determinación de las necesidades de información y realización de la evaluación de diseño.

Una vez recopilada la información de fuentes secundarias de acuerdo a los criterios establecidos se procedió a establecer las posibles necesidades de información, en tal sentido se utilizó como instrumento la entrevista a informantes clave, con una serie de preguntas abiertas que fueron formulas a los stakeholders arriba establecidos.

Las entrevistas fueron cualitativas, en profundidad y semi-estructuradas. Para ello se diseñó un cuestionario que contenida preguntas relacionadas con la calidad de la política formulada, y atendiendo a dos criterios básicos: El grado de influencia que podría tener la información allí obtenida en el desarrollo de la investigación evaluativa; y aquellas preguntas que aportarían más al propósito de la evaluación de diseño y el establecimiento de mejoras en la política.

c. Desarrollo de la evaluación propiamente dicha:

- **Determinación y aplicación del método de evaluación para establecimiento de estándares de calidad de la política:** Para poder determinar los estándares de calidad de la política pública de Seguridad alimentaria se optó por recurrir a la Evaluación basada en Criterios (Stake, 2006), dado la particularidad de la política y el papel que podrían jugar en ella los actores claves, que estuvieron ligados al proceso de formulación inicialmente realizado por la ESE, Popayán.

Es por esto que una vez definido el método de evaluación para determinación de la calidad que soportaría la evaluación de racionalidad y coherencia de la política, se procedió cumplir paso a paso con los preceptos de dicho método, tanto en el establecimiento de criterios mínimos que garantizarían una política pública de tercer nivel con una calidad óptima. Los pasos desarrollados fueron:

- **Definición de un modelo preestablecido de criterios:** Se decidió abordar el proceso utilizando el modelo preestablecido, para guiar esta fase, ya que estamos abordando la evaluación de diseño de una política pública y para eso hemos definidos los criterios mínimos que debería tener una política de tercer nivel, para ser considerada de buena calidad.

El proceso operacionalización de la evaluación de diseño, utilizando como método principal la evaluación de criterios para determinar la calidad de la política, partió con

la realización de un taller con la Mesa Municipal de Seguridad alimentaria, (talleres participativos) sobre la calidad de la política que fuera entregada por la ESE Popayán, y en la que los mismos miembros de la mesa, habían participado.

En dicho taller se mostraron las debilidades de la política y se inició un trabajo de vincular a la mesa a un proceso de evaluación estableciendo con los asistentes los criterios de calidad requeridos en la política. Tanto en su diagnóstico, como en el tratamiento de la problemática a través de los ejes estratégicos, estrategias y líneas de acción. El equipo evaluador luego de estos talleres procedió a la consolidación de forma deductiva de los criterios finalmente establecidos.

Utilizamos el término “criterio” tal y como lo propone la OCDE-CAD. (Comisión Europea. EuropeAID, 2015) “En el sentido de criterio de calidad y no debería ser confundido con los criterios de evaluación (eficacia, eficiencia, etc.) ni con los criterios de juicio (también denominados “criterios de evaluación razonada”). Por tal razón la calidad de la política pública, debe ser entendida como aquella que cumpla los parámetros de relevancia, pertinencia, coherencia interna y externa, establecidos como criterios mínimos en esta investigación evaluativa.

Se procedió a la elaboración participativa de los criterios mínimos de calidad que debería tener una política pública de seguridad alimentaria para el municipio. Dichos criterios estuvieron guiados por preguntas asociadas a los siguientes aspectos:

- Calidad del Diagnóstico: (Seis preguntas)
 - Existencia y disponibilidad de la información (Tres preguntas)
 - Metodología desarrollada (7 preguntas)
 - Calidad del curso de acción diseñado (5 preguntas)
 - Sistema de seguimiento y evaluación (4 preguntas)
 - Implicación de los actores (4 preguntas)
 - Dotación de recursos (tres preguntas)
 - Contexto sociopolítico (3 preguntas)
-
- **Identificación de fuentes y actores clave:** La identificación de actores clave que participaron en el proceso se definieron los tres subsistemas definidos por (MONNIER, 1995), es decir: Actores **de legitimación**: Compuesto por actores clave a los que denomina responsables legítimos de la decisión. **Actores de acción**: son los ac-

tores que de una forma u otra implementan el programa. **Actores de reacción:** son actores sociales heterogéneos, que reaccionan ante el programa como beneficiarios o porque son defensores de uno u otro grupo.

El grupo de trabajo con informantes claves se estructuró teniendo en cuenta las características de trabajo homogéneo y conocimiento de la problemática objeto de la política. Nótese que estamos hablando de una política formulada como marco orientador y que los programas y proyectos se estructuraron a partir de la política finalmente aprobada, por tal razón no fue posible la aplicación de instrumentos de carácter cuantitativo, que permitiera indagar sobre la efectividad de programa y proyectos, aunque algunos de ellos se encontraban en plena ejecución, aunque sin un norte orientador y de manera desarticulada.

d. Rediseño de la política: Una vez establecidas las deficiencias en la política formulada por la ESE Popayán. Se procedió a la realización de revisión, análisis y rediseño de la política. Esta fase se hizo con la participación activa de la mesa municipal de seguridad alimentaria en la que estaban representados los diferentes actores claves. El trabajo implicó la utilización de instrumentos y herramientas de planificación que fueron adaptados para el logro de los propósitos del proceso.

De esta mesas de trabajo, se consolidó un documento de política pública, que fue presentado por la administración al concejo municipal y fue adoptado como política municipal de seguridad alimentaria.

4. PRINCIPALES APORTES Y CONCLUSIONES DEL PROCESO

Aportes a nivel teórico: El ejercicio de evaluación de diseño de Política partió de tratar de definir una tipología de política pública, que pudiera contener las dinámicas que se desarrollan en los ámbitos territoriales frente a la problemática pública. Para ello revisamos la literatura existente en lo que a tipologías de políticas públicas se refiere, y no encontramos una de ellas suficientemente desarrollada, para poder abordar la evaluación de diseño de una política pública a nivel local.

A partir de los aportes teóricos en Planificación Estratégica Situacional de Carlos Matus, podríamos graficar una tipología de políticas públicas a partir de su grado de análisis y procesamiento de la problemática que se pretende intervenir, en la que se relacionen los aspectos que permitieran caracterizar a cada una de ellas de acuerdo a variables como,

el grado de participación social, gobernabilidad y capacidad de gobierno. (MATUS a, 1992:71) En el figura 1, retomando los conceptos de Matus, los conceptos de proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y gobernabilidad se refieren a:

“El proyecto de gobierno, (programa de gobierno) entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; la capacidad de gobierno, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto, y la gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes”. (MATUSb, 2007:19)

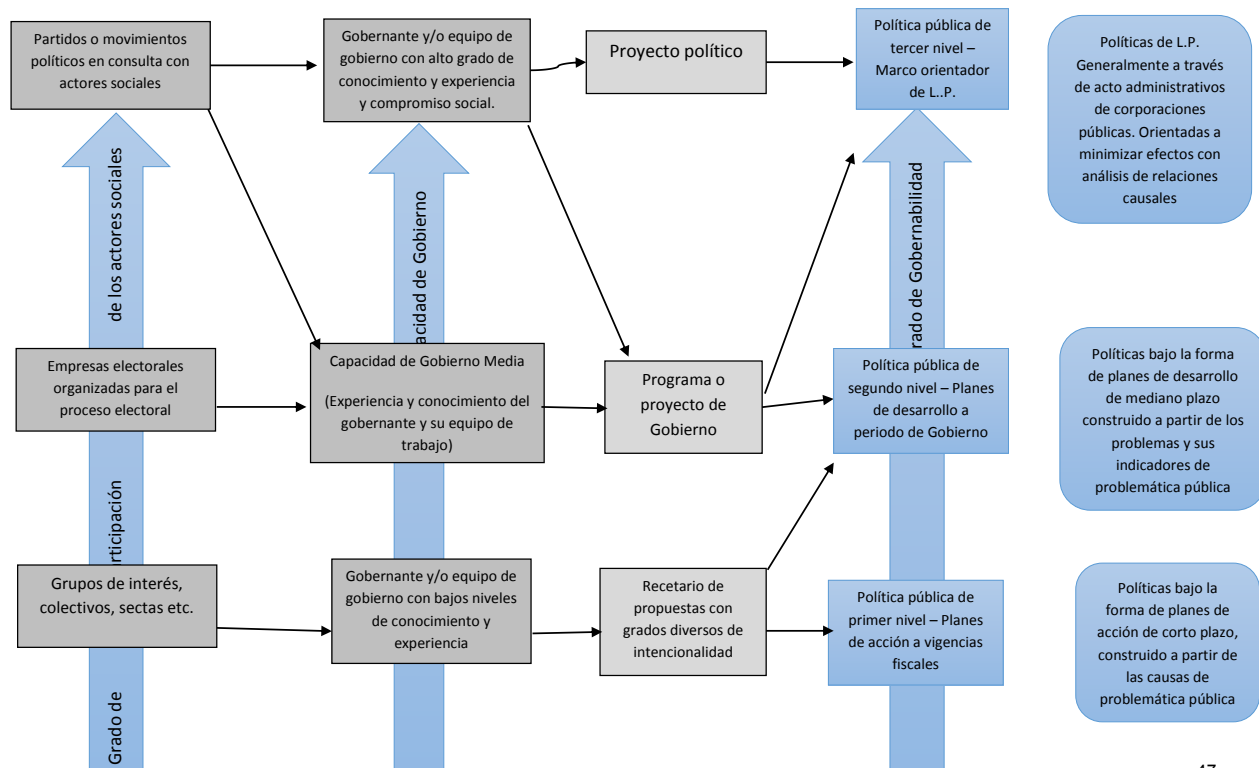
¿Existe alguna diferencia entre el proyecto político y el programa de gobierno, planteado en la gráfica? Efectivamente, el proyecto tiene que ver con “el conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (DAGNINO, OLVERA, & PANFICHI, 2003:43) En este sentido el proyecto político es un proceso de construcción colectiva, que surge de las bases de un partido y/o movimiento político, convirtiéndose así en la base fundamental en la formulación de política pública como marco orientador ya que involucra una visión de largo plazo y mucho más democrático.

El programa de gobierno, no necesariamente ha implicado un proceso de construcción colectiva y por el contrario, se ha estructurado como iniciativas puntuales, personales o de pequeños grupos, que se organizan como empresas electorales para acceder al poder nacional, departamental o local.

Ahora bien, en el sistema político colombiano los gobernantes territoriales elegidos por voto popular, llegan a las instancias de gobierno con diferentes grados de gobernabilidad, básicamente condicionados por la capacidad de gobierno y por las características de su proyecto político o programa de gobierno. Dada la debilidad estructural de los partidos políticos colombianos, estas propuestas no alcanzan a configurarse como proyecto político y se establecen como programas o proyectos de gobierno, lo que condiciona en

Figura 1

Tipología de políticas públicas territoriales a partir del grado y la forma de intervención de la problemática pública



Fuente: Elaboración propia a partir del libro: Tres cinturones de gobierno, de Carlos Matus

gran medida el tratamiento que se da a la problemática pública a través de las políticas públicas diseñadas.

Como muestra la gráfica anterior, las políticas públicas configuradas dentro de esta lógica responden a tres niveles diferentes, dependiendo del grado de análisis y procesamiento de la problemática pública a intervenir y de las dinámicas del sistema político que las atiende. Las políticas de primer nivel, surgen generalmente de propuestas de gobierno débiles, surgidas de grupos de políticos, grupos con intereses particulares, que mantienen pocas sinergias con los diferentes actores sociales. Dentro del proceso de planificación son reactivos, es decir el estudio de la problemática pública no ve más allá de las causas de problemas o de las necesidades sentidas de la población y no logran clarificar una problemática pública de manera sólida. Los equipos de gobierno que las desarrollan tienen deficiencias en conocimiento y experiencia en los asuntos públicos y la intervención de la problemática se hace con acciones puntuales establecidas generalmente en planes

de corto plazo, con propósitos particulares y permeados por altos índices de corrupción. En nuestro medio, este tipo de políticas las encontramos en municipios esencialmente rurales y/o con la influencia de actores armados propios del conflicto interno colombiano. Esto, no impide que en municipios con características distintas también se hayan elaborado este tipo de políticas, dada la ceguera situacional de los gobernantes de turno.

Las políticas de segundo nivel, son construidas generalmente en estructuras de gobierno resultantes de empresas electorales, conformadas para ganar las elecciones, que han elaborado un programa o proyecto de gobierno, con la intencionalidad de ser elegidos y por eso el contenido de los mismos está en función de lo que el elector quiere escuchar y que opera más dentro de las lógicas del mercado. Las políticas generalmente aquí formuladas, son contenidas en los planes de desarrollo del periodo de gobierno (de mediano plazo) y tienen un mejor conocimiento de la realidad que el anterior, en el sentido que han logrado identificar las principales manifestaciones de la problemática pública (por eso logran estructurar las propuestas que quiere escuchar el elector), su elaboración tiene un algún grado de procesamiento de la problemática, dadas la mejor cualificación de los equipos de gobierno, aunque con las características del sistema político colombiano y producto de la contienda electoral en donde hay vencedores y vencidos, logran articular sus políticas solo con los niveles e instituciones con los que tienen algún grado de afinidad política. En este sentido aunque tienen procesamiento parcial, no logran generar procesos de concertación político que les permita construir viabilidades de programas y proyectos. Se podría decir que son políticas con algún grado de viabilidad económica y social, pero con escasa viabilidad política.

Las políticas de tercer nivel, poseen un grado más elaborado de procesamiento en técnico y político. Su contenido generalmente es un marco orientador de largo plazo, que guía a equipos de gobierno de varias administraciones en el tiempo. El análisis y procesamiento de la problemática, denota un gran conocimiento y manejo de la misma por parte de quienes lideran el proceso. Los diversos actores sociales y políticos, han participado activamente en el proceso de construcción de la misma, lo que genera una viabilidad de programas y proyectos de allí surgidos. Surgen generalmente de un proyecto político, que tiene bases sociales. También, se puede dar el caso de políticas de este nivel, que son diseñadas partiendo de programas de gobierno. El marco orientador, generalmente tiene desarrollos en planes, programas y proyectos a periodo de gobierno, lo que obliga a un permanente seguimiento y evaluación frente a las eficiencias y eficacias de la política que posibiliten su ajuste o reformulación.

El programa de gobierno, no necesariamente ha implicado un proceso de construcción colectiva y por el contrario, se ha estructurado como iniciativas puntuales, personales o de pequeños grupos, que se organizan como empresas electorales para acceder al poder nacional, departamental o local.

Ahora bien, en el sistema político colombiano los gobernantes locales elegidos por voto popular, llegan a las instancias de gobierno con diferentes grados de gobernabilidad, básicamente condicionados por la capacidad de gobierno y por las características de su proyecto político o programa de gobierno. Dada la debilidad estructural de los partidos políticos colombianos, estas propuestas no alcanzan a configurarse como proyecto político y se establecen como programas o proyectos de gobierno, lo que condiciona en gran medida el tratamiento que se da a la problemática pública a través de las políticas públicas diseñadas.

Como muestra la gráfica, las políticas públicas configuradas dentro de esta lógica responden a tres niveles diferentes, dependiendo del grado de análisis y procesamiento de la problemática pública a intervenir y de las dinámicas del sistema político que las atiende. Las políticas de primer nivel, surgen generalmente de propuestas de gobierno débiles, surgidas de grupos de políticos, grupos con intereses particulares, que mantienen pocas sinergias con los diferentes actores sociales. Dentro del proceso de planificación son reactivos, es decir el estudio de la problemática pública no ve más allá de las causas de problemas o de las necesidades sentidas de la población y no logran clarificar una problemática pública de manera sólida. Los equipos de gobierno que las desarrollan tienen deficiencias en conocimiento y experiencia en los asuntos públicos y la intervención de la problemática se hace con acciones puntuales establecidas generalmente en planes de corto plazo, con propósitos particulares y permeados por altos índices de corrupción. En nuestro medio, este tipo de políticas las encontramos en municipios esencialmente rurales y/o con la influencia de actores armados propios del conflicto interno colombiano. Esto, no impide que en municipios con características distintas también se hayan elaborado este tipo de políticas, dada la ceguera situacional de los gobernantes de turno.

Las políticas de segundo nivel, son construidas generalmente en estructuras de gobierno resultantes de empresas electorales, conformadas para ganar las elecciones, que han elaborado un programa o proyecto de gobierno, con la intencionalidad de ser elegidos y por eso el contenido de los mismos está en función de lo que el elector quiere escuchar y que opera más dentro de las lógicas del mercado. Las políticas generalmente aquí formuladas, son contenidas en los planes de desarrollo del periodo de gobierno (de mediano

plazo) y tienen un mejor conocimiento de la realidad que el anterior, en el sentido que han logrado identificar las principales manifestaciones de la problemática pública (por eso logran estructurar las propuestas que quiere escuchar el elector), su elaboración tiene un algún grado de procesamiento de la problemática, dadas la mejor cualificación de los equipos de gobierno, aunque con las características del sistema político colombiano y producto de la contienda electoral en donde hay vencedores y vencidos, logran articular sus políticas solo con los niveles e instituciones con los que tienen algún grado de afinidad política. En este sentido aunque tienen procesamiento parcial, no logran generar procesos de concertación político que les permita construir viabilidades de programas y proyectos. Se podría decir que son políticas con algún grado de viabilidad económica y social, pero con escasa viabilidad política.

Las políticas de tercer nivel, poseen un grado más elaborado de procesamiento en técnico y político. Su contenido generalmente es un marco orientador de largo plazo, que guía a equipos de gobierno de varias administraciones en el tiempo. El análisis y procesamiento de la problemática, denota un gran conocimiento y manejo de la misma por parte de quienes lideran el proceso. Los diversos actores sociales y políticos, han participado activamente en el proceso de construcción de la misma, lo que genera una viabilidad de programas y proyectos de allí surgidos. Surgen generalmente de un proyecto político, que tiene bases sociales. También, se puede dar el caso de políticas de este nivel, que son diseñadas partiendo de programas de gobierno. El marco orientador, generalmente tiene desarrollos en planes, programas y proyectos a periodo de gobierno, lo que obliga a un permanente seguimiento y evaluación frente a las eficiencias y eficacias de la política que posibiliten su ajuste o reformulación.

A nivel metodológico: La problemática presentada estaba bastante fragmentada entre una contextualización de los problemas asociados a la seguridad alimentaria y nutricional y un intento de mostrar un árbol de problemas de carácter general, de lo que era la problemática a nivel local, elaborado en los talleres con la E.S.E, Popayán, pero no explicado y desagregado por componentes en el documento. El principal inconveniente que se tuvo, fue el no haber encontrado un diagnóstico como tal, dentro del documento entregado por la firma contratista. Cuando se plantea la problemática se construye un árbol de problemas con una definición tautológica del problema, al establecer que el problema principal entorno a la seguridad alimentaria y nutricional es: “la situación inseguridad alimentaria que están afectando a niños, niñas y adolescentes, mujeres en gestación y lactancia, adultos mayores, población rural y grupos en situación de vulnerabilidad por diferentes

causas en Popayán”. Tal precisión no ayuda mucho a explicar el problema con propósito de una formulación de política, máxime cuando el mismo no viene suficientemente explicado en un árbol de problemas pobremente construido.

Esta situación nos lleva a replantear la metodología, ya que si no se tenía un diagnóstico como tal, debíamos tratar de establecer que problemática estaban atendiendo mediante la política formulada. Por tal motivo, se decidió reconstruir el diagnóstico, haciendo el proceso inverso. Es decir a partir del árbol de objetivos, construir el árbol de problemas, a nivel general y desagregado por cada uno de los componentes de la política.

Para ello se recurrió a construir un esquema de ¿cómo abordar la construcción del árbol de la situación objetivo de la política?, que fuera compatible con la teoría de la planificación, y que permitiera a partir de allí, reconstruir los problemas que se pretendían intervenir mediante el mismo.

Para eso nos remitimos a los soportes teóricos de la Planeación Estratégica Situacional, y su nivel más simplificado de trabajo, esto es: El Método Altadir de Planificación Popular – MAPP. Que al referirse a la identificación, análisis y procesamiento de problemas para efectos de planificación expone: “Un problema se precisa mediante su descripción. La precisión de un problema expresa los síntomas (o manifestaciones) del mismo. Estos síntomas se enumeran como un conjunto de descriptores de los hechos que verifican la existencia del problema...La descripción de un problema debe diferenciarse de sus causas y de sus consecuencias: Causas (se deben a...) Descripción (se verifica por...)---- Consecuencias (impactan en) (Matus, 2007:38).

Una vez precisado el problema, debemos explicarlo para poder diseñar los cursos de acción sobre el mismo. En el caso de Popayán, tenemos el curso de acción, pero no tenemos el árbol que precisa el problema.

En la figura Nro. 2, Se muestra el proceso seguido para determinar la relevancia del diagnóstico, su precisión en la población objetivo, y el diseño de los cursos de acción establecidos en la política.

Tal como lo expresa la figura anterior partimos del árbol de objetivos, que se construyó teniendo en cuenta el objetivo general de la política, los objetivos específicos y las líneas de acción o de trabajo que aparecen asociadas a cada uno de los objetivos específicos.

El documento de política plantea un objetivo general que establece: “Garantizar la Se-

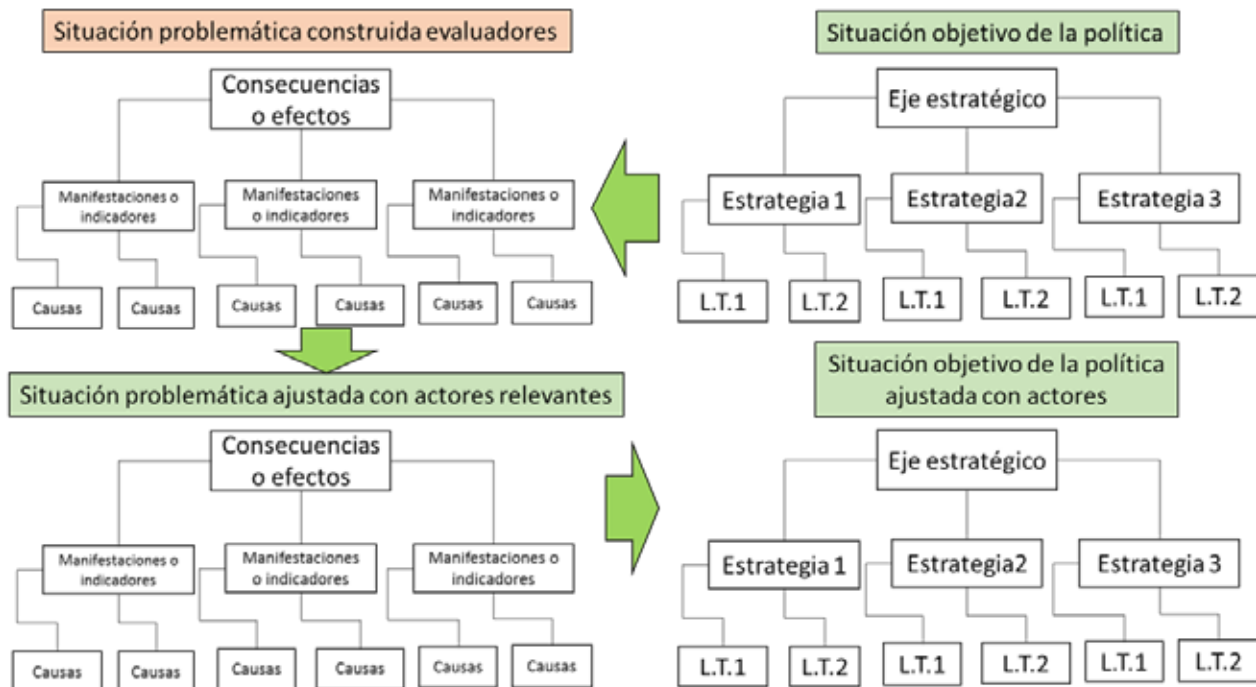
guridad Alimentaria y Nutricional, mediante la integración de acciones, conocimientos, recursos y compromisos de actores responsables e involucrados, a fin de mejorar la calidad y condiciones de vida de la población de Popayán, especialmente de los grupos más vulnerables”, que se desprende del árbol de problemas construido con las características arriba mencionadas. Es decir la definición tautológica del problema.

Sin embargo, los doce objetivos específicos para lograr atender la problemática, no interpretan los cinco de las cinco grandes causas de problema, lo que evidencia que, por un lado se construyó el árbol de problemas y no consistentemente con el mismo se estableció el árbol de objetivos.

En la entrevista a informantes clave, se evidenció un descontento de algunos de ellos dicen, los moderadores de los talleres no hicieron un ejercicio de síntesis frente a las propuestas de objetivos, lo que produjo que sobre los cinco ejes estratégicos, aparecieran doce objetivos, muchos de ellos repetidos.

Figura 2

Esquema de análisis de árbol de problemas del Diagnostico



La evaluación de diseño en la mejora de la calidad de las políticas públicas: Según Bueno y Osuna, La evaluación de diseño es; “Aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención; contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica; juzga la definición de los objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados; examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (explícitos e implícitos) que la estrategia política se propone alcanzar”. (BUENO & OSUNA, 2013).

Una vez analizados los aspectos que inciden en la calidad de las políticas públicas y que fueron expuestos en el planteamiento del problema. Se avanzó en el diseño de una propuesta que permitiera atender esa problemática, a partir de la construcción de alianzas estratégicas, como las que motivaron la realización del ejercicio de evaluación de diseño en el Municipio de Popayán.

En este sentido, se hace necesario que las corporaciones públicas en los niveles territoriales cuenten con un soporte técnico, que permita realizar un ejercicio de evaluación ex ante que pueda abordar ese análisis de racionalidad y coherencia, para posibilitar que las políticas públicas estudiadas, debatidas y aprobadas en dichas corporaciones, posean la calidad suficiente para lograr procesos consistentes de implementación y evaluación.

Sin embargo, y dadas las particularidades de dichas entidades territoriales se hace necesario pensar en formas organizativas mixtas de acompañamiento a dichas corporaciones, tipo observatorio de políticas públicas que permita no solo la realización de ejercicios objetivos de evaluación, sino que de igual forma, impida que sea permeada por condicionantes de tipo político, como es la practica tradicional de la gestión pública en nuestras localidades.

En por eso que finalmente se hace una propuesta de estructura organizativa de dicho observatorio que permita realizar este ejercicio tal y como se muestra en la figura 3 siguiente:

Figura 3.

Esquema de organización de un observatorio de la gestión pública local



Fuente: Elaboración propia para curso GRP- INDES-BID

Bibliografía

- AGUILAR, V. L. (1992:23). La hechura de políticas públicas. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- ALZA, B. C. (2014). Aprender de la experiencia. Ocho estudios de caso para aprender políticas públicas y gestión pública. Lima: PUCP - Fondo Editorial.
- Armiño, K. P. (s.f.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo.
- BARRERA, M. V. (2009: 223). Diseño de un modelo de Seguimiento y Evaluación de los proyectos de I+D+i para el Desarrollo. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- BUENO, S. C., & OSUNA, L. J. (octubre de 2013). Evaluación de diseño de las políticas públicas. Reforma y democracia, 37-66. Obtenido de <http://siare.clad.org/full-text/0073800.pdf>

- BUENO, S. C., & OSUNA, L. J. (2013). Evaluación de diseño de las políticas públicas Propuesta de un modelo integral. *Reforma y democracia* No.57, 37- 66.
- BUENO, S. C., & OSUNA, L. J. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Reforma y democracia*, 37-66.
- CISAN. (29 de marzo de 2012). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) 2012-2019. Obtenido de <http://www.osancolombia.gov.co>: <http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>
- Comisión Europea. EuropeAID. (20 de 02 de 2015). <http://ec.europa.eu>. Obtenido de http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_ccr_es.htm
- CONCHA, A. (30 de Agosto de 2010). Entrevista a informantes clave. Representante de Comedor Manos que Ayudan. (L. Oviedo, Entrevistador)
- DAGNINO, E., OLVERA, A., & PANFICHI, A. (2003:43). La disputa por la construcción democrática en América latina. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- DNP. (31 de Marzo de 2007, p.7.). Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/seguridad-alimentaria-y-nutricional.aspx>
- E.S.E, P. (2010). Política de seguridad alimentaria y nutricional de Popayán. Popayán.
- Evaluación y Calidad. Gobierno de Navarra. (25 de 09 de 2013:17-32). <http://www.navarra.es/>. Obtenido de <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/F2E4C567-9B42-4E1E-9A85-4AF43F373B72/0/ProtocolodeevaluabilidadCompleto.pdf>
- FAO. (17 de 11 de 1996). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>
- FAO. (2003. p.27). Trade reforms and food security. Conceptualizing the Linkages. Roma: FAO.
- FAO. (2005). Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina. Santiago de Chile.: FAO.
- HECLO, H., & WILDASKY, A. (1974:15). The private government of public money. Community an Policy Inside British Politics. London: Macmillan.
- ICBF. (2011). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN 2010). Bogotá D.C.: Da Vinci editores y Cia SNC.
- MATUS, C. (1992: 209). Curso de Planificación y gobierno. Caracas: Fundación Altadir.
- Matus, C. (2007:38). Método Altadir de Planificación Popular - MAPP. Buenos Aires: Lugar Editorial S.A.

- MATUSa, C. (1992:71). Curso de Planificación y gobierno. Guía de análisis teórico. Caracas: Fundación Altadir.
- MATUSb, C. (2007:19). Los tres cinturones de Gobierno. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza.
- MEDELLIN, L. F. (2008:18). Manual de procedimientos para la elaboración de Proyectos de Prevención y Atención a la población en situación de Desplazamiento Forzado. Bogotá D.C.: DEFENSORIA DEL PUEBLO.
- MENY, I., & THOENIG, J. C. (1992:10). Las políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- MONNIER, E. (1995). Evaluación de la acción de los poderes públicos. Madrid: Ministerio de Hacienda. Centro de publicaciones.
- MULLER, P., & SUREL, Y. (1998:13). L'analyse des politiques publiques. París: Month-chrétien.
- OSUNA, J. L., & MÁRQUEZ, C. (2000:28). Guía para la evaluación de políticas públicas. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- PEÑA, L. I. (24 de 07 de 2010). Entrevista a informantes clave, frente a la política de seguridad alimentaria y Nutricional de Popayán. (L. Oviedo, Entrevistador)
- PEÑA, L. I. (Julio de 30 de 2010). Entrevista a informantes clave. Representante de Asocampo. (L. Oviedo, Entrevistador)
- PEREZ de Armiño, K. (20 de 5 de 2014). <http://dicc.hegoa.efaber.net>. Obtenido de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/202>
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (s.f.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo. Obtenido de <http://dicc.hegoa.efaber.net>: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/202>
- RAMIÓ, M. C. (25 de 10 de 2014). www.clad.org. Reforma y Democracia, 75-116. Obtenido de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/los-problemas-de-la-implantacion-de-la-nueva-gestion-publica-en-las-administraciones-publicas-latinas-modelo-de-estado-y-cultura-institucional>
- ROTH, D. A. (2014: 38). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Santafé de Bogotá D.C.: Ediciones Aurora. 10a. edición.
- STAKE, R. E. (2006). Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares. Barcelona: Editorial GRAO

EJE 4: GOBIERNO Y TRANSPARENCIA

Conferencia Nacional: La Construcción de los Valores, el Proceso hacia su Disolución y su Relación con la Ética Pública

ENSAYO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA

Autor: Diego Younes Moreno⁵⁸

Introducción

El propósito de este trabajo consiste en presentar la teoría de la anomia, en particular, desde los planteamientos de Emilio Durkheim, Robert Merton, Cloward y Ohlin, así como de otros autores, en orden a presentar un marco teórico que ayude a la comprensión del fenómeno de la corrupción en el país; y a partir de dicha exposición sugerir algunas líneas de acción, tratando de superar el examen del fenómeno desde ángulos solamente jurídicos, introduciéndolo en el contexto de las ciencias sociales.

La adquisición de los valores

Este tema tiene que ver con el papel de la experiencia social en la conformación de la personalidad impregnada por valores socialmente transmitidos, y que influyen sobre el comportamiento de los seres humanos.

El niño aprende por imitación las conductas que observa en los primeros grupos en que sucede su transcurrir social, es decir, en la familia, en la escuela, en los grupos de juego. Todos ellos transmiten los valores culturales socialmente apreciados.

Esos valores son el producto de un medio cultural determinado, constituyen el comportamiento aprendido y compartido de un grupo social, para construir una forma común de vida. El ser humano es susceptible de ser influenciado por el grupo, porque dentro del grupo satisface sus necesidades.

El niño nace con un conjunto de necesidades orgánicas que otras personas ayudan

⁵⁸ Abogado y Sociólogo de la Universidad Nacional. Especializado en administración pública en Francia y en Brasil, exministro de Trabajo; Exdirector de la Función Pública y expresidente del Consejo de Estado. Profesor de derecho público durante 30 años. Investigador emérito del IEMP. Consultor de la Agencia Alemana de Cooperación en reforma a la Rama Judicial y al Fortalecimiento del Estado de Derecho. Autor de varias obras de Derecho y Administración Pública.

a satisfacer y, por esta razón, aprende a dar respuestas diferenciadas a los seres humanos. Debido a estas y a otras satisfacciones, el niño, a medida que crece, se identifica cada vez más con otras personas y llega a desear vivamente las relaciones sociales. A las necesidades orgánicas se añade otro conjunto de necesidades diferentes que, por proceder del grupo, pueden ser llamadas necesidades sociógenas. Entre estas necesidades adquiridas, que giran en gran medida en torno al yo, destacan **el deseo de pertenecer al grupo**, de ser **aceptado** y amado por el grupo y de **ocupar un buen puesto en él**. Estas han sido descritas por W. I. Thomas como el deseo de respuesta y el **deseo de reconocimiento**⁵⁹. (Las negrillas son nuestras).

En efecto, el ser humano en la medida que va creciendo va aprendiendo los valores del grupo. Este proceso se denomina “socialización” y se desarrolla mediante la interacción con los demás. La socialización supone la conformidad con normas grupales. Aquí juega la frase común en sociología del ligamiento “status-rol”. Este último es el papel que juega una persona en una situación dada, y existe frente a otros y se observa en los grupos humanos que ejercen una influencia decisiva. El status es la posición que tiene un individuo en la sociedad.

Aprendemos las opiniones de los otros, en parte, asumiendo su papel. El yo tiene la característica distintiva de que puede ser un objeto para sí mismo; a esto lo llamamos “autoconciencia”. Dirigimos nuestro comportamiento hacia nosotros mismos, conversamos con nosotros mismos, nos juzgamos. Este proceso lleva al crecimiento de la conciencia y del yo, o personalidad que no existe al nacer, sino que surge de la experiencia social, como resultado de asumir el papel de los otros.

Ogburn y Nimkoff lo describen así al referirse a las etapas en el desarrollo del “yo”. El “yo” surge de la experiencia social, en parte a través de la asunción del papel de los otros. Según Mead, las dos fases principales del desarrollo del “yo” son la fase del juego corriente y la fase del juego organizado. El niño muy pequeño imita a sus mayores sin comprensión. Posteriormente, en el juego del “escondite”, p. ej., el niño da respuestas fragmentarias a los demás. Pero más tarde aún, en el juego organizado, el miembro de un equipo ha de aprender su papel convenientemente. De esta manera, dice Mead, el individuo aprende a responder al “otro generalizado”, o a todo el grupo, como cuando se identifica con el barrio, la asociación estudiantil o la iglesia⁶⁰.

Mead⁶¹ en el desarrollo del yo señala tres etapas: de los *actos imitativos* sin significado, del *juego representativo* y del juego *organizado*. Durante la primera, que se sitúa

59 Thomas postula también dos deseos adicionales: el deseo de nueva experiencia y el deseo de seguridad, que parecen más estrechamente relacionados con las exigencias orgánicas de hambre y actividad. Thomas, W. I.: *The Unadjusted Girl* (Boston: Little, Brown and Company, 1923). Citado por Lakatos.

60 Ogburn, William F. Nimkoff, Meyer F. (1979). *Sociología*. Biblioteca de Ciencias Sociales. Aguilar. Madrid, España. Octava edición. Primera reimpresión. P. 25.

61 Mead, G. H. *Mind, Self & Society* (Chicago: The University of Chicago Press, 1934), pp. 135-226.

alrededor del segundo año de vida, el niño imita a los otros sin comprender el sentido de las acciones que imita, como, p. ej., cuando “lee” un periódico. El niño comienza a colocarse en la posición de otros. Más tarde alrededor del tercer año, el niño asume el papel de la madre, del padre, etc., en una variedad total de papeles, en la actividad ordinaria del juego. Al asumir el papel de los otros, actúa respecto de sí mismo como los otros lo hacen. Como vendedor, p. ej., se ofrece mercancías y regatea consigo mismo como lo haría el vendedor. De esa forma, el niño sale de sí mismo y adquiere perspectiva de sí mismo; es decir, hace de sí mismo un objeto y forma un concepto de sí mismo. Como el niño asume una serie de papeles, posee una serie de yos, y como su poder de integración y de generalización es mínimo, su comportamiento es poco coherente.

Según Mead, el yo unificado, emerge en la etapa del juego organizado, cuando el niño empieza a actuar hacia sí mismo desde el punto de vista del grupo total, no desde el punto de vista de un individuo particular. Como miembro de un equipo debe anticipar el comportamiento de todos los demás miembros y, por tanto, adopta una serie de papeles simultáneos, un papel generalizado de un grupo de gente. Los papeles, además, se definen en torno a las reglas del juego. Al adquirir conocimiento de las reglas, el niño generaliza su comportamiento; es decir, asume el papel de lo que Mead llama “el otro generalizado”. El equipo, con sus reglas, es así un prototipo de la comunidad organizada. La comunidad total es de “otro generalizado” con el cual el niño llega a identificarse. Sus valores vienen a incorporarse a su estructura nerviosa. El yo, enfocado de esta forma, consta de una organización de papeles tomados de la comunidad como de otro generalizado⁶².

Las influencias sobre lo que se considera correcto se van introyectando en el seno de la familia. Posteriormente los grupos de colegio, de juegos, y de barrio van influenciando la conducta con los valores y las actitudes, que se refuerzan luego en la adolescencia.

Autores hay que le atribuyen más fuerza al proceso de socialización que al mismo control social, en la orientación de la conducta humana.

La importancia de los grupos sociales

La vida social del ser humano está influenciada por la herencia; el medio ambiente; los grupos; y los significados culturales que transmiten a través de los grupos ya citados.

El orden en la sociedad se fundamenta en agrupaciones y en sus comportamientos. La sociedad tiene un orden de valores que persigue regular la conducta humana. La cultura es fruto de una experiencia acumulada mediante códigos de ética social, la valoración social de los comportamientos mediante la aprobación del rechazo. La organización social se fundamenta en la división del trabajo.

62 Ogburn, William F. Nimkoff, Meyer F. (1979). *Sociología*. Biblioteca de Ciencias Sociales. Aguilar. Madrid España. Octava edición. Primera reimpresión, pp. 249-250.

Recapitulando se tiene, pues, que los valores se aprenden mediante la relación o comunicación a través de la interacción social, desde la familia, el colegio, los grupos de amigos, de juego y se van reforzando, posteriormente, en los diversos papeles que la persona va desempeñando en la sociedad, como los que desempeño en el trabajo o como ciudadano.

El proceso de socialización⁶³

La socialización dice Rocher es un “proceso por el cual a lo largo de la vida la persona aprende e interioriza los elementos sociales y culturales de un medio, entregándoles a la estructura de su personalidad bajo la influencia de experiencias de agentes sociales significativos, adaptándose al ambiente social en que debe vivir”.

Al comentar la definición citada Lakatos⁶⁴ advierte que el proceso de socialización se refiere a la adquisición de “maneras de pensar, obrar y sentir del grupo, se inicia en el nacimiento y continúa a lo largo de la vida y es particularmente intenso en la infancia y en la adolescencia. La principal consecuencia del proceso de socialización consiste en la adaptación de la persona a su ambiente social.

De manera que el proceso de aprendizaje de la cultura (valores sociales) se realiza mediante los siguientes conceptos:

- Interacción
- Repetición
- Imitación
- Aplicación de recompensas y castigos
- Tentativas y correcciones de error

El control social

El control social se orienta a evitar la separación de los códigos éticos socialmente aceptados. Supone que la persona puede entender que sus comportamientos desviados pueden acarrearle sanciones sociales, no necesariamente legales. Cuando este control se debilita, hay mayor margen para las conductas antisociales, y esta debilidad se produce cuando los valores y metas sociales, se hacen difusas, o han sido abandonadas o sustituidas.

Pero esos valores pueden irse debilitando, perdiendo o sustituyendo por otros antivalores

63 Este proceso en sociología tiene un concepto distinto de aquel que se emplea en economía política o en derecho público cuando el Estado expropia empresas privadas.

64 Lakatos, Eva María (1977). *Sociología general*. Editorial Atlas S. A. Río de Janeiro, p. 87.

como se pasa a continuación a visualizar:

De la disminución de los valores, a su carencia y a su sustitución

La debilidad o carencia de la función social de los valores empieza cuando hay un choque entre los valores inicialmente compartidos y la experiencia de su aplicación en la sociedad, cuando se advierte que los significados como la laboriosidad, el trabajo honesto, el respeto a la propiedad ajena, a la propiedad pública que es sagrada, no son observados fielmente y, por el contrario, la apreciación y percepción es la contraria. Por ejemplo, como que la consecución del dinero debe hacerse a “como de lugar”. Así mismo, el ejercicio de los cargos públicos en muchas ocasiones se sobrepone el interés particular sobre interés general y ciertas fortunas se obtienen mediante el soborno. Cuando se mira que los corruptos no obtienen condigna sanción, sino que residen en el exterior o gozan de prebendas judiciales, así sean legales, se van debilitando los valores iniciales y se procede a cuestionar su legitimidad.

Pero a ello sigue ya no solo el cuestionamiento que disminuye, sino que se van borrando de la estructura ética esos principios, para finalmente pasar a sustituirlos.

En efecto el criterio práctico, la consecución del dinero fácil, el desprecio a la ley (esta además en ocasiones no se cumple) van asentándose como valores (antivalores diríamos nosotros) que impulsan conductas antisociales que el país ve con asombro: corrupción, delitos contra la administración pública, altos índices de impunidad, favorecidos por el poco apego a la ley, que dejó de ser un valor, y se sustituyó más bien por la apreciación de que la ley incomoda, por eso hay que eludirla.

Se une a la disminución o pérdida o sustitución de los significado socialmente importantes el debilitamiento del control social. Este control lo ejerce la sociedad resaltando las conductas éticas y desconceptuando las conductas contrarias a los valores culturalmente señalados como valiosos, pero se puede ir debilitando.

Sectores de la sociedad en ciertas oportunidades no desconceptúan sino que aplauden comportamientos negativos. Ello pasó con el narcotráfico que no fue descalificado por algunos sectores de nuestra organización social.

La teoría de la anomia según el planteamiento de Durkheim

El primero en presentar el término fue el francés Emilio Durkheim⁶⁵, en su obra *La división del trabajo social*.

65 Diego Younes Moreno (1972). *Estudio de anomia en una población carcelaria*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Sociología. Bogotá.

En ella estudia formas de la división del trabajo social que se consideran anormales; tales formas son:

- a) La división forzada del trabajo, que se presenta cuando la distribución de las ocupaciones no es análoga a la distribución de talentos.
- b) Cuando la actividad funcional de cada trabajador es insuficiente, puesto que en él no se desarrolla el sentido de participación.

Consideró Durkheim que estas situaciones eran anormales porque quebraban la solidaridad, produciéndose así un estado favorable a la desintegración y desadaptación social, términos que se cobijan en la teoría del sociólogo francés como situaciones de anomia⁶⁶.

Pero fue en realidad en el suicidio donde Durkheim le dio al concepto una mayor importancia relacionándolo con las tasas de suicidios. Estudió allí Durkheim principalmente la anomia económica como estado crónico de su tiempo.

Explicó este autor que anteriormente todo un sistema de *poderes morales* se encargaba de regular y controlar las actividades económicas (como que esa era la concepción de la sociedad en Durkheim, un sistema de poderes morales que controlan a los individuos y que se exteriorizan a través de los códigos legales), pero que la prosperidad económica trajo consigo un *cambio de valores* en el sentido de que el éxito industrial se propuso como fin y no como medio, en forma tal que el comportamiento económico se salió de toda regulación. Esta situación se vio favorecida por la pérdida de influencia de la institución religiosa, como también porque como el *rol regulador del poder gubernamental se convirtió en instrumento servicial* a tales condiciones, en *cambio de agente regulador* de ellas⁶⁷. (Las cursivas son nuestras).

Tales situaciones, como lo afirma Parsons⁶⁸ al comentar a Durkheim, crean una condición en la cual un sentimiento de seguridad o de progreso hacia ciertos fines, depende no solo de un dominio apropiado de los medios, sino también de una clara definición de los fines en sí, tal como lo comenta Clinard refiriéndose a Durkheim: “La pérdida de control sobre los deseos del hombre en una sociedad de normas y pautas socialmente aprobadas, en especial, si el cambio es abrupto, provoca situaciones que pueden conducir al suicidio”⁶⁹, suicidio éste que fue llamado por Durkheim “suicidio anómico” implicando que se trataba de una situación de anomia.

66 Clinard Marshall, B. (s. f.) Las implicaciones teóricas de la anomia. En *Anomia y conducta desviada*. Buenos Aires. Paidós.

67 Durkheim, Emilio (1928). *El suicidio*. Madrid. Editorial Reus, pp. 272 y ss.

68 Clinard M. Op. cit., p. 18.

69 Clinard M. Op. cit., p. 18.

Como lo anota Clinard es muy importante saber en qué situación social el suicidio es antisocial. Para ello se recuerda la conceptualización que sobre solidaridad hace el maestro francés. El distinguió dos clases de solidaridad: la mecánica y la orgánica, encontrándose la primera *mecánica* en las sociedades *sencillas* e *integradas*, con una escasa división y especialización del trabajo, y una conciencia colectiva que con finalidades comunes dirige a todos los individuos; la segunda *orgánica*, se presenta en sociedades caracterizadas por una *especialización* marcada en la división del trabajo y por complicadas relaciones tal como sucede en la sociedad industrial. Fue así como distinguió en el suicidio dos clases de motivaciones: Una altruista y otra egoísta, agregando que la primera de tales motivaciones se presentaba en las sociedades caracterizadas por la solidaridad mecánica, en la idea de que el suicida beneficiará al grupo (ej.: un anciano que se considera carga para la sociedad). En tales casos no es un comportamiento desviado, como sí ocurre por el contrario, en las sociedades caracterizadas por la solidaridad orgánica, en que la motivación generalmente es egoísta. (Algunos códigos legales vigentes consideran delito la tentativa de suicidio, como también la inducción al mismo)⁷⁰.

Para resumir la concepción durkheniana de la anomia parece acertada la síntesis de Dohrenwend, comentarista americano de Durkheim, quien dice: “La anomia en Durkheim es un estado de “de-regulación” y desclasificación, un estado en donde todas las influencias del orden social están pérdidas, estado en que la educación y el orden moral deben ser recomenzados”⁷¹.

La teoría de la anomia y su replanteamiento por el sociólogo norteamericano Robert Merton⁷²

Explicó en función de este concepto la conducta desviada y delictiva. Se apartó de las tendencias que explicaron los delitos humanos como debidos a fallas en los mecanismos de control social que regulan los impulsos de los hombres; explica la conducta divergente más bien en términos de estructura social y cultural, partiendo a demostrar hipótesis tan importantes como la siguiente: “las estructuras sociales ejercen una presión definida sobre ciertas personas en la sociedad, induciéndolas a una conducta de rebeldía, antes de que de conformidad” lo que implica nada menos que el mismo sistema social

70 Nota: El artículo 367 del Código Penal Colombiano sanciona la inducción al suicidio. Sin embargo la legislación colombiana no castiga el suicidio en sí, ni la tentativa del mismo.

71 Dohrenwend, B.P. (1959). “Egoism, altruism, anomie and fatalism: a conceptual analysis of Durkheim’s types”. In *American Sociological Review*, 24 (4) (Aout):466-473.

72 Merton, Robert K. sociólogo estadounidense. Padre de la teoría de las funciones manifiestas y latentes, y autor de obras como *El análisis estructural en la Sociología* (1975), es uno de los clásicos de esta disciplina. Se inició como ayudante de extraordinario sociólogo Pitirim Sorokin, autor de la obra importantísima *Personalidad cultura y sociedad*.

es el que genera sus propias conductas antisociales. Tal afirmación hace pensar que en determinado momento los individuos del grupo adoptan una conducta divergente, a veces delictiva pero que puede esperarse y puede explicarse lógicamente dentro de unas determinadas circunstancias sociales, ya que en esas formas de comportamientos constituyen respuestas a presiones de la estructura social y que al decir de Clinard eran “sicológicamente tan normales como la conducta conformista”.

El citado y eminente sociólogo Robert Merton⁷³ al formular sus planteamientos consideró dos términos analíticos muy importantes: el primero de ellos hace referencia a la *estructura cultural*, y entiende por tal “aquella serie de valores normativos que gobiernan la conducta, y que son comunes a los miembros de una determinada sociedad o grupo. Tal serie de valores normativos se especifica en objetivos, propósitos e intereses culturalmente definidos y se refieren a las aspiraciones del grupo. El otro concepto es el de *estructura social* o sea “una serie de organizada de relaciones sociales en que los miembros de la sociedad o de los grupos sociales se ven implicados de distintas maneras”.

Sin duda, la “teoría de anomia y sus tipologías de adaptación” constituyen el epicentro de muchas investigaciones en los autores o investigadores norteamericanos, principalmente.

La fuente más auténtica de esa teoría, el profesor Robert Merton, constituye sin duda un importante marco de referencia teórico para formular un modelo “genético-social” de la conducta humana. Posteriormente sintetizaremos los planteamientos de los profesores Cloward y Ohlin, investigadores de la Sociología Criminal en grupos de delincentes juveniles.

En otros términos, el concepto de estructura social hace referencia a los procedimientos institucionales que regulan y controlan los comportamientos admisibles para alcanzar los objetivos socialmente valorados, de acuerdo con la estructura aspiracional, de modo tal que el grupo solo aprueba unos métodos proscribiendo otros; sin embargo, las normas de un grupo no solo operan en esos dos únicos sentidos, sino que pueden tener las siguientes connotaciones:

- Prescripción (cuando la norma ordena o dispone).
- Preferencia (cuando de varias alternativas de conducta la norma o valor social muestra predilección por una de ellas).
- Permiso (la norma o valor social dan anuencia o asentimiento a una conducta).
- Proscripción (cuando la norma prohíbe o censura comportamientos).

⁷³ Merton, Robert K. (1967). *Psicología social y sociología. Anomía e Interacción social, contextos de conducta desviada*. Buenos Aires Argentina. Paidós.

De este modo los polos más absolutos son la prescripción y la proscripción. Lógicamente, como anota el mismo Merton⁷⁴, no en todos los grupos los mecanismos de control social operan con la misma intensidad, puesto que su eficacia está relacionada con el grado en que la tradición, las costumbres y los controles estén unificados con los objetivos culturalmente apreciados.

Según lo expuesto anteriormente, Merton construye formulaciones que, podemos considerar hipótesis, que contienen los principios teóricos ya citados, tales como las siguientes: El comportamiento anómalo o delictual puede ser considerado –al analizarse desde un ángulo sociológico– como un síntoma de disociación entre las aspiraciones fijadas y las vías estructurales socialmente aceptadas para lograrlas, esta situación se presenta en las sociedades a que atribuyen un valor excepcional a objetivos específicos, sin darle a su vez una importancia igual a los procedimientos institucionalizados para alcanzarlos, o sea que hay una disonancia entre metas (estructura cultural) y medios para lograrlas (estructura social) y esta es precisamente la situación de “anomia”. En realidad, como lo anota Clinard, el equilibrio entre el aspecto estructural –cultural y estructural– social suele mantenerse mientras los individuos que pertenecen a un sistema social obtengan satisfacciones y adopten, por ende, una actitud de conformidad en relación con el grupo social a que están adscritos y de ahí se puede deducir, como efectivamente lo hace Merton, que las proporciones de conductas desviadas dentro de una determinada sociedad varían según la clase social, el status que en determinado momento se ostente, y en la medida en que sus factores impliquen o no mayor o menor posibilidad de acceso a las satisfacciones sociales y ante todo el que anota Clinard⁷⁵ referente a esa serie de ideas igualitarias “según las cuales las oportunidades de alcanzar la opulencia económica y el ascenso social, son iguales a todos los miembros”, en otras palabras que da las diferentes posibilidades de alcanzar las metas, según la ubicación social en que se encuentre una persona.

Las tipologías de adaptación

Hasta aquí nos habíamos referido a la anomia y su relación en forma genérica con la conducta divergente, pretendiéndose en este aparte explicar más concretamente el origen de las formas particulares del comportamiento; para ello Merton construyó una tipología que consta de cinco posibilidades de comportamientos en relación a los objetivos socialmente valorados.

Conformismo. La primera tipología es el conformismo y no guarda importancia con un enfoque orientado a estudiar la conducta desviada; en cambio, los otros cuatro tipos que

74 Véase Diego Younes Moreno (1972). *Estudio de anomia en una población carcelaria*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Sociología. Bogotá.

75 Clinard, Marshall B. (1967). La anomia y la conducta desviada. Buenos Aires Paidós. *Textos de Psicología Social y Sociología*.

señala Merton en su estudio, constituyen conductas que pueden llamarse divergentes y son: Innovación, ritualismo, retraimiento y rebelión, los cuales analizaremos por separado.

Innovación: El presupuesto de este tipo de adaptación es la asimilación, por parte del individuo, de la meta de éxito prescrita, pero no presentándose al mismo tiempo la interiorización de las modalidades legítimas para lograrla lo cual lo conduce a emplear vías proscritas o prohibidas. Afirma Irurzun⁷⁶ que es por esta razón que surgen la admiración hacia el pillo; hacia el hombre listo y astuto y señala luego que “el sistema social se defiende de tal distorsión atribuyendo el éxito o fracaso de los individuos a la suerte de modo que la imputabilidad del éxito o del fracaso queda fincada en una fuerza ciega e incontrolable”. Pero la alternativa del empleo de medios proscritos no se debe solo a la *no interiorización de los medios legítimos* sino también –como lo anota Clinard– cuando la estructura social impone *limitaciones indebidas* a los medios aprobados lo que forzosamente hace presentar situaciones favorables a fomentar formas de conducta que se apartan de las aceptables y que se constituyen en forma de prácticas innovadoras. Tales prácticas o conductas ilegales se producen cuando los medios son accesibles diferencialmente a los miembros del grupo en razón de situaciones determinadas que se presentan en la estructura de oportunidades, creándose así discriminación y tensiones que, como la afirma Clinard “tienden a producir una reducción gradual de los esfuerzos para utilizar medios legítimos y un aumento del empleo de los ilegítimos más o menos expeditivos”.

Esta situación de anomia produce efectos dinámicos dentro de la sociedad puesto que no se escapa que las adaptaciones innovadoras tienden a menos cavar la legitimidad de las normas institucionales para los otros miembros del grupo, de modo tal que la interacción anomia-conducta divergente, no solo se constituye afectadora del grupo en cuanto produce comportamientos no aprobados sino que puede presentar la estructura cultural que preside el desarrollo de relaciones dentro de la sociedad.

Ritualismo. El segundo tipo de adaptación desviada es el ritualismo y consiste en la delación o disminución de las metas, en el rechazo de las obligaciones culturales. Si bien, como lo anotan los autores no conllevan una manera de ser directamente desviada, sino cuando se reviste de caracteres neuróticos, puesto que como lo observa Irurzun, en tales casos “se busca un escape privado a los peligros que entraña la competencia por los fines culturales, se abandonan estos y se adhieren a las formas institucionalizadas”. Tal conducta es encontrada principalmente en sociedades que determinan que la posición social dependa de los logros del individuo, puesto que desatan una excesiva competencia y como recurso individual contra ella se rebaja el nivel aspiracional mermando así la angustia producida por el proceso social mencionado.

76 Véase Irurzun, Víctor José (1981). *Ensayo sobre la conducta desviada*. Buenos Aires: Troquel.

Retraimiento. La tercera forma dentro de la clasificación que nos ocupa es el retraimiento y consiste en el rechazo tanto de los fines como de los medios, y es consecuencia de los continuos fracasos obtenidos al intentar imprósperamente llegar a la meta bien por medios lícitos, o bien por los ilícitos; implica también la resolución de un conflicto por medio de la evasión. Tal es el caso de los vagabundos, de los drogadictos y de los toxicómanos. En estas situaciones son proscritos por la sociedad, pues ellos se marginan de los procesos que dentro de ellas se desarrollan.

Las implicaciones teóricas de la última forma de la adaptación y que es la *Rebelión* se pueden sintetizar así:

Es la forma social que tratan de adoptar los individuos que están fuera de la estructura social ambiente, a la que consideran arbitraria, para en cambio de ella, imponer otra nueva, como lo hace notar Merton.

La diferencia de la rebelión con el resentimiento es que la connotación de este último encierra un doble aspecto de odio, envidia y hostilidad acompañados de impotencia para expresarlos exteriormente. La rebelión, por el contrario, por el hecho de implicar la delación de una estructura arbitraria y cuyas normas se consideran carentes de legitimidad es una forma de adaptación que se opone al conservadurismo y reviste características de cambio, toda vez que con ella se evitan los comportamientos evasivos.

La teoría Cloward y Ohlin

Los citados investigadores tomaron como punto de partida para sus estudios los siguientes planteamientos: 1°. Necesidad de buscar el factor que induce a las personas a formar subculturas delincuentes, y 2°. Necesidad de determinar *a qué problema de ajustamiento obedece el proceso de separación de las normas* que imperan en un grupo social⁷⁷.

A esas preguntas respondieron lo que a continuación se expresa: El factor que induce a formar subculturas delincuentes *es la anomia*⁷⁸, fenómeno que se da cuando las aspiraciones sociales discrepan con las posibilidades de conquistarlos, y precisamente son quienes se encuentran en esta imposibilidad acompañada de indudable insatisfacción quienes tienden a hacerse miembros de subculturas delincuentes presenta atractivos por cuanto en ella se facilita más la labor de alcanzar por vías ilícitas la meta socialmente propuesta y grupalmente valorada.

Los autores de los que nos ocupamos hablan con mucha propiedad acerca de que el hombre tiene necesidades de orden biológico (físicos o materiales), y de orden social.

77 Richard Cloward y Lloyd Ohlin (1960). *Delinquency and Opportunity: A Theory of delinquent Gangs* (Delincuencia y oportunidad: Una teoría de las bandas)

78 Diego Younes Moreno (1972). *Estudio de anomia en una población carcelaria*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Sociología. Bogotá.

Las primeras se regulan mediante leyes biológicas. Las segundas mediante controles y gratificaciones sociales; el hombre en su decurso por la vida tiende a satisfacer tanto las primeras como las segundas. Cuando no hay posibilidad de lograr las metas que el grupo impone a sus miembros, los insatisfechos buscan los canales más idóneos para conseguirla, reuniéndose con los demás inconformes.

Esta situación de anomia, o imposibilidad y limitación para lograr fines, aparejada con el descontento y la ansiedad que esto produce se da básicamente en la sociedades modernas o industrializadas, especialmente, cuando el proceso de industrialización va acompañado de fuerte competencia entre los integrantes de un grupo, tal y como sucede en la sociedades capitalistas.

Vistas las causas que generan los grupos delincuentes, o subculturas delincuentes es necesario distinguir qué función juegan en las de la criminalidad:

La primera función de los grupos con conductas desviadas o asociaciones de delincuentes, es la de *poner en duda la validez de las normas* y valores sociales que imperan en un grupo, es decir *le restan legitimidad al sistema de valores*; lo que tiende a alterar el sistema normativo por lo menos dentro de ellos.

La segunda función consiste en la unificación de problemas y *propósitos que estimulan la agrupación*, gregarismo que plantea alternativas de conducta criminal, todo sobre la base de que los miembros deberán actuar en forma común y solitaria.

La tercera y más importante función es la de *proveer de medios de defensa contra la culpa* a los integrantes de los grupos o la subculturas criminales, en especial a los más nuevos o recién reclutados, quienes son los que más pueden sentirse *afectados por el complejo que produce la violación de la ley*.

Las medidas jurídicas y los esfuerzos institucionales. Su importancia pero a la vez su insuficiencia

Los esfuerzos para combatir el mal de la corrupción han sido continuos y aún sostenidos, pero no necesariamente eficaces, porque no es un problema solamente normativo, sino cultural, de valores, de ética ciudadana, de responsabilidad social y aun actitudinal, todo lo cual se analizó en apartes anteriores.

Ahora nos limitaremos a recordar algunos de los diversos esfuerzos normativos constitucionales en la lucha contra este demoledor espectro que agobia a la sociedad colombiana, no solo desde la administración pública, sino también la privada, dado que la corrupción precisa “socios”, en un descompuesto y desafortunado diálogo.

El Código Penal

El Código Penal tipifica como delictuales las siguientes conductas contra la administración pública: Peculado; concusión; cohecho; celebración indebida de contratos; tráfico de influencias; enriquecimiento ilícito; prevaricato; abusos de autoridad y otras infracciones; usurpación y abuso de funciones públicas; contra los servidores públicos y utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública. Sin embargo, los altos índices de impunidad que registra el país no permiten una adecuada aplicación de dicho estatuto.

El primer estatuto anticorrupción

La Ley 190 de 1995, conocida inicialmente como estatuto anticorrupción, constituyó el primer conjunto de normas con el propósito de preservar la moralidad en la administración pública y erradicar la corrupción administrativa, uno de los problemas más graves que afronta el Estado colombiano. La desconfianza que genera la carencia de honradez en los procesos públicos y la indeseable primacía de intereses privados sobre los generales, ha propiciado un ambiente difícil que tiende a deslegitimar la administración pública. Por eso, era preciso tomar medidas drásticas que disminuyan y erradiquen ese cáncer de nuestra gestión oficial.

El nuevo estatuto anticorrupción

Mediante la Ley 1474 del 12 de julio de 2011 conocida como el Nuevo Estatuto Anticorrupción, se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Con el mencionado estatuto, se actualizan y fortalecen las medidas que en esta materia se iniciaron con la Ley 190 de 1995.

Los refuerzos institucionales

Organismos especiales en la lucha contra la corrupción. La lucha contra la corrupción debe comprometer de manera conjunta al Estado y la sociedad civil. Para su cumplimiento es necesaria la acción de los entes de control con el apoyo de organismos especiales que coordinen el cumplimiento de políticas públicas formuladas sobre esta materia.

Al respecto, el Nuevo Estatuto Anticorrupción en el capítulo quinto, da gran importancia a dos órganos que tienen su origen en la Ley 190 de 1995, como son la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, los cuales se fortalecen al asignarles funciones y mecanismos concretos de

intervención para que los citados organismos realicen acciones conjuntas en procura de la obtención de resultados inmediatos en los casos existentes y en la elaboración de las políticas sobre el particular.

También se establecen mecanismos para revitalizar el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

El referendo del gobierno Uribe Vélez

El único punto del citado referendo que logró su aprobación fue el siguiente: Artículo 1°. Pérdida de derechos políticos. El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, *quienes hayan sido condenados*, en cualquier tiempo, por la Comisión de Delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien *haya dado lugar*, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, *a que el Estado sea condenado* a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño. (Acto Legislativo 1 de 2004 que aprueba el artículo citado del referendo).

La plataforma internacional contra la corrupción

En el diálogo universal también se advierte instrumentos para combatir este extendido látigo contra las comunidades nacionales e internacionales. A continuación se listan los tratados sobre la materia:

- Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (2003).
- Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada (2000).
- Convenio de Derecho Penal sobre Corrupción del Consejo de Europa (1999).
- Convenio de Derecho Civil del Consejo de Europa (1995).
- Convenio de la Unión Europea relativo a la protección de intereses financieros de las Comunidades Europeas.
- Convención Interamericana contra la corrupción (1996).
- Convención para combatir el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en

transacciones comerciales internacionales (OCDE) (1997)⁷⁹.

La magnitud de la corrupción

El doctor Alejandro Ordoñez Maldonado ha dicho que “Un estudio reciente de la propia Procuraduría señala que, por culpa de la corrupción, anualmente resultan afectados cerca de 20 billones de pesos de los presupuestos oficiales. Y eso sin contar su impacto en el sector privado.

La corrupción ha avanzado tanto, que muchas entidades públicas han sido tomadas por particulares con el propósito de hacer negocios o proteger sus propios intereses. “Y eso no ocurre solamente en las regiones o en los pueblos”, añade el Procurador, “sino incluso en el nivel nacional. De esa forma, el Estado termina siendo un instrumento de los particulares”.

La debilidad de la justicia colombiana es, sin duda, una de las causas de semejante catástrofe. “La débil institucionalidad facilita la corrupción”.

Hay otros factores perversos. El alto costo de las campañas electorales hace que los ganadores retribuyan a sus financiadores pagándoles con los recursos oficiales⁸⁰.

Así pues hemos querido presentar las notas conceptuales sobre esa enfermedad denominada “anomia” de sociedades como la colombiana, en las cuales no se desconceptuaron las conductas antiéticas, se han perdido o sustituido valores tan necesarios para mantener el tejido social, como el trabajo honesto, la laboriosidad, el respeto a la vida y la integridad personal, el miramiento a lo público y se han suplantado por antivalores como cierto desprecio por el interés general, afán desmedido por lucro, y falta de aplicación de la ley y aún la compraventa de sanciones.

Pero no nos podemos quedar solo en el diagnóstico y en el examen teórico de la problemática, sino que es necesario actuar.

En este orden de ideas es preciso reforzar desde la infancia valores de respeto hacia lo que nos pertenece a todos.

Dar toda la consideración sobre el valor supremo de la vida y la obediencia a la ley. El gran jurista Romano Ulpiano predicaba como portales de la ética frases tan importantes como las siguientes: “honestumvivere, alteri non laedere, suumcuiquetribuere”. Efectivamente, en la existencia honesta no se agrade al otro y se otorga a cada quien lo que le corresponde, es decir, miramiento a los seres buenos pero señalamiento a los que han llegado a la corrupción y hasta el colmo de robar el dinero destinado a la alimentación de los niños.

79 Tomado de la obra Anatomía de la cooptación en Colombia. IEMP. ESAP. Op. cit., p. 220.

80 *El Tiempo*. Entrevista con Juan Gossaín. Bogotá, 21 de julio de 2016.

Es necesario crear ambientes éticos propicios en los grupos de la administración pública y en las empresas privadas. Los códigos de ética constituyen un ejercicio colectivo para identificar aquellos valores y aquellas conductas imprescindibles, ya no como imposición legal sino como resultado de un esfuerzo voluntario y participativo de los grupos sociales.

Es preciso admirar la ley y obedecerla, pero también debe haber castigo para quienes la violen y la desprecien. Lamentablemente los altísimos índices de impunidad estimulan al delincuente y desaniman al hombre de bien, particularmente, cuando los delitos son cometidos por aquellos que por su formación, por las oportunidades que la vida le ha dado, por los cargos que ostentan o por la confianza recibida de la sociedad y han maltratado la fe pública en ellos depositada, merecen condigna sanción. Sin embargo, muchos escándalos de corrupción no han sido sancionados ejemplarmente, y cuando se han aplicado penas, ello ha llegado tardíamente. Todo lo anterior produce “anomia” enfermedad social que es preciso combatir.

Igualmente, es útil reforzar el trabajo y las competencias de los órganos de control, fortalecer la rendición de cuentas y el control de resultados en el sector público, y hacer públicas las contrataciones y aplicaciones presupuestales, pero ante todo un fuerte control ciudadano.

Bibliografía

Clinard, Marshall B. (1967). Las implicaciones teóricas de la anomia. *Anomia y conducta desviada*. Buenos Aires: Paidós.

Clinard, Marshall B. (1967). Psicología social y sociología. *Anomía e Interacción social, contextos de conducta desviada*. Buenos Aires Argentina: Paidós.

Cloward, Richard & Lloyd Ohlin (1960). *Delinquency and Opportunity: A Theory of delinquent Gangs*. (Delincuencia y oportunidad: Una teoría de las bandas)

Dohrenwend, B. P. (1959). Egoism, altruism, anomie and fatalism: a conceptual analysis of Durkheim's types. *American Sociological Review* 24 (4) (Aout). (Citado por Lakatos Eva María).

Durkheim, Emilio (1928). *El suicidio*. Madrid: Editorial Reus.

Entrevista de Juan Gossaín al Procurador General Alejandro Ordoñez Maldonado. Bogotá, *El Tiempo*. 21 de julio de 2016.

IEMP – ESAP (2012). Anatomía de la cooptación en Colombia – Fundamentos de una línea de investigación para el fortalecimiento de la institucionalidad. IEMP – ESAP. Bogotá.

Irurzun, Víctor José (1981). *Ensayo sobre la conducta desviada*. Buenos Aires: Troquel

Lakatos, Eva María (1977). *Sociología general*. Río de Janeiro: Editorial Atlas S. A.

Mead, G. H. *Mind, Self & Society* (Chicago: The University of Chicago Press, 1934).
(Citado por Ogburn y Nimkoff).

Ogburn, William F. & Nimkoff, Meyer F. (1979). *Sociología*. Biblioteca de Ciencias Sociales.
Aguilar. Madrid: España. Octava edición. Primera reimpresión.

Procuraduría General de la Nación e IEMP (2016). *Bitácora Gerencial*. La revista de la
gerencia pública en Colombia. Procuraduría General de la Nación e IEMP. Edición
No. 1. julio-diciembre.

Younes Moreno, Diego (1972). *Estudio de anomia en una población carcelaria*. Bogotá:
Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento
de Sociología.

CONFERENCIA NACIONAL: ÉTICA, INTEGRIDAD Y BIOÉTICA: LA CIENCIA COMO BIEN PÚBLICO

Autora: Deyanira Duque Ortiz⁸¹

Resumen

La ciencia es un bien público y como tal está sujeta a la deliberación pública y a la rendición de cuentas. Aquí trataremos de exponer algunas de las razones que así lo justifican y porque incluye aspectos éticos, de integridad y de bioética.

Desde mediados del siglo pasado, el tema de la ética de la investigación empezó a tomar relevancia pública ante la evidencia de las prácticas llevadas a cabo por científicos alemanes durante la II Guerra Mundial. Junto con la Declaración de los Derechos Humanos (1948), el Código de Núremberg (1947) y la Declaración de Helsinki (1964 y posteriores enmiendas hasta el 2013) constituyen la base de la llamada Teoría principalista (Beauchamps & Childress, 1979), a partir de la cual se definieron los 4 principios (no maleficencia, beneficencia, autonomía y justicia) que debían seguir toda investigación en el campo de la salud. No obstante, la evolución tanto de la investigación como del desarrollo tecnológico evidenció la necesidad de ampliar esta visión de la ética, en el sentido que debe mantenerse la Reflexión sobre los principios, valores y derechos que está dispuesta a salvaguardar una sociedad. La práctica y el valor social de la ciencia.

Así, hacía el último cuarto del siglo pasado, surge la Bioética como una propuesta tendiente a fortalecer la reflexión ética desde otras disciplinas (como el medio ambiente), y extender esta reflexión más allá del espectro anglosajón del principalismo. La Declaración de Bioética de la Unesco (2005) pretende responder a esta necesidad de analizar cada situación a la luz de su contexto particular, y a la vez, salvaguardar unos mínimos principios éticos de alcance universal.

Más recientemente, la integridad científica ha surgido como tema de estudio y regulación, frente a la necesidad de articular la reflexión sobre el deber ser de la ciencia (ética), con la práctica científica (deontológica), básicamente, por el incremento de denuncias sobre faltas a la misma. Esta emergencia obedece principalmente al creciente reconocimiento del papel de la CTel en el bienestar

81 Asesora Dirección de Fomento a la Investigación.

y la competitividad de las naciones, luego a la necesidad de protegerla. De manera generalizada, se trata de medidas tendientes a promover una serie de estándares o buenas prácticas, aplicables en todas las áreas y disciplinas, que preserven la confianza de los ciudadanos en la CTel y garanticen la credibilidad en sus resultados.

Línea 4.1: Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobierno multinivel y meta gobernanza

4.1.1. PERCEPCIONES DE GOBERNABILIDAD DE LOS HABITANTES DEL CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DE CAMPO HERMOSO DE BUENAVENTURA - VALLE

Autores: Greison Moreno Murillo⁸²
y Rosa Vanessa Arboleda Truque⁸³

Institución: Universidad Antonio Nariño – Sede Buenaventura

Resumen

Investigación realizada en el Consejo Comunitario de la comunidad negra de Campo Hermoso, zona rural de Buenaventura, Valle del Cauca, Colombia. El objetivo principal de la investigación consistió en describir la incidencia del Consejo Comunitario en la percepción de gobernabilidad de los habitantes del sector. La metodología se sustentó en el enfoque cualitativo, el diseño etnográfico, el cuestionario semiestructurado y la aplicación de entrevistas a cuatro informantes claves que hicieron parte de la muestra no probabilística tomada como intencional por el investigador. Entre las principales conclusiones, se pudo establecer que el desempeño de la organización configura en los habitantes unas prácticas y actitudes de aceptación o rechazo hacia lo público.

Palabras claves: *Percepción, Gobernabilidad, Gobernanza, Comunidades negras.*

82 Sociólogo, egresado de la Universidad del Pacífico. Esp. En Gerencia ambiental de la USC y Magíster en Educación del Tecnológico de Monterrey de México. Actualmente cursa el doctorado en Gobernabilidad y Gestión Pública en la Universidad de Baja California en la ciudad de Colima, México. Docente, investigador principal del proyecto “Implementación y evaluación de un programa de Gestión social para fomento del desarrollo comunitario de los habitantes de la comunidad negra de Campo Hermoso, Buenaventura, Valle”, financiado por la Universidad Antonio Nariño. Docente catedrático de la Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Valle del Cauca, Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN y Universidad del Pacífico, sedes Buenaventura, Valle. (greisonmore@hotmail.com).

83 Psicóloga, egresada de la Universidad Antonio Nariño. Especialista en Administración Pública de la Universidad Antonio Nariño, Magíster en Educación y Desarrollo Humano de la Universidad de Manizales. Asesora el proyecto “Implementación y evaluación de un programa de gestión social para fomento del desarrollo comunitario de los habitantes de la comunidad negra de Campo Hermoso, Buenaventura, Valle”, financiado por la Universidad Antonio Nariño. Directora de la Universidad Antonio Nariño, sede Buenaventura. (director.buenaventura@uan.edu.co).

Descripción del problema

En el marco del proyecto denominado: Implementación e implementación de un programa de gestión social para fomento del desarrollo comunitario de las familias de Campo Hermoso (Buenaventura, Valle), financiado por la Universidad Antonio Nariño, se ha logrado establecer que los Consejos Comunitarios de las comunidades negras en Colombia, fueron creados por medio del artículo 5° de la Ley 70 de 1993. Estos son entendidos como personas jurídicas, encargadas de la administración de los territorios colectivos ancestrales en que se han asentado dichas comunidades y juegan un papel importante para el establecimiento de la percepción de gobernabilidad de los habitantes de su comunidad. La organización se convierte en un canal necesario e importante entre las necesidades que afrontan las comunidades y los beneficios que puede recibir tanto de las ONG, como de las entidades que representan al Estado, bien sea los concejos municipales, alcaldías, gobernaciones y Gobierno nacional, entre otras.

Los Consejos Comunitarios son administrados por una junta directiva que consta de representante legal, presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, fiscal y cinco vocales, encargada de representar a sus población tanto al interior de la comunidad como por fuera de esta. En algunos sectores del Pacífico colombiano los líderes de los Consejos Comunitarios tienen papel protagónico a la hora de evaluar los procesos de desarrollo en la comunidad, siendo reconocidos por sus valiosas acciones que les merece la credibilidad de sus representados, al destacarse por sus procesos organizativos internos, proactivos y de gestión. Pese a lo anterior, la realidad para algunas organizaciones de comunidades negras en el Pacífico colombiano es totalmente distinta. En muchas de estas comunidades es notorio el olvido del Estado, al punto que los Consejos Comunitarios deben asumir los roles de gobierno local en lo que tiene que ver con la provisión de servicios tan básicos como el suministro de agua, construcción de espacios escolares para los niños y niñas de la comunidad, implementación de redes para suministro de energía eléctrica, entre otras.

La comunidad negra de Campo Hermoso, zona rural del municipio de Buenaventura, Valle del Cauca-Colombia, se encuentra ubicada en la cuenca baja del río Dagua, cuenta con un área de titulación colectiva de 1.138 hectáreas con 3.012 metros cuadrados, los cuales fueron adjudicados en calidad de "Tierras de las Comunidades Negras" el 12 de mayo de 1998, con la Resolución 1179, por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), actualmente Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (Entorno legal, 2008). Sus orígenes se remontan al año 1970, cuando personas provenientes de los ríos Naya, Anchicayá, Timbiquí y Yurumanguí se asentaron a orillas del río de este sector construyendo sus casas en madera y material de palafito, con techos de paja, muy distantes unas de otras. Una problemática constante consistía en que cada vez que el Dagua crecía y se desbordaba, las familias sufrían pérdidas económicas considerables pues todo su mobiliario y las cosechas de maíz, papa china, plátano y chiviri, eran arrasados por las corrientes del río.

Con la promulgación de la Ley 70 de 1993, la comunidad ve la necesidad de organizarse como Consejo Comunitario de comunidades afrodescendientes. Esta revelación vino acompañada de una conciencia de grupo que otorga cierta identidad a los habitantes, no como simples pobladores del sector, sino como una comunidad organizada con cierta identidad que, en términos de Mercado y Hernández (2010) surge al preguntarse quién se es: la identidad, continúan los autores esta pregunta supone un ejercicio de autorreflexión a través del cual el individuo mide sus capacidades y potencialidades, toma conciencia de lo que es como persona. Si bien el individuo no está solo sino que convive con otros, el autoconocimiento implica reconocerse como miembro de un grupo, lo cual, a su vez, le permite diferenciarse de los miembros de otros grupos.

Por ello el concepto de identidad aparece relacionado con el individuo, siendo las perspectivas filosófica y psicológica las que predominan en los primeros trabajos sobre identidad social. En el año de 1986, en la población de Campo Hermoso, se organiza una junta de acción comunal con un inspector y años después crean el Consejo Comunitario. Una vez constituidos como Consejo Comunitario trasladan el caserío a la parte alta de la montaña. Inicialmente, construyen una escuela, un sitio para celebración de eventos sociales y una tienda. Esto lo hacen los líderes de la comunidad como estrategia para que todos los vecinos trasladen sus residencias a la zona alta para que dejen de sufrir los embates del río. Organizaban convites como jornadas de limpieza en las calles y en el cementerio, además hacían sancochos comunitarios denominados urambas, donde todos participaban donando un producto.

Entre los hechos de violencia acaecidos en el sector, la comunidad recuerda lo ocurrido en septiembre de 2000 cuando tres de sus moradores fueron asesinados por parte de grupos subversivos. Esta situación ocasionó un desplazamiento masivo de las personas hacia el centro de la ciudad de Buenaventura en busca de apoyo y ayuda del gobierno local. Tres años más tarde, sin ningún tipo de apoyo recibido, se produce el retorno de los habitantes y la reconstrucción del pueblo no por olvido de la memoria histórica, sino por apego al territorio en donde su cosmovisión cobraba sentido. Los grupos étnicos minoritarios en Colombia, según Moreno (2013, p. 22), han destacado por sus procesos organizativos y sus luchas constantes tendientes a la visibilización de los mismos y en procura de preservar su memoria histórica.

Los cabildos indígenas y las comunidades negras en la historia reciente del país han tenido que enfrentarse a muchas problemáticas de tipo político y social, entre ellas las disputas territoriales propiciadas por los grupos guerrilleros, paramilitares y las bandas criminales que buscan el monopolio del narcotráfico, ya que muchos de estos cultivos de uso ilícito son sembrados en donde dichas comunidades étnicas tienen arraigo. Esta situación ha obligado al desplazamiento forzoso hacia los centros urbanos del país en donde deben, además, enfrentarse contra un Estado incapaz de garantizarles un pronto y efectivo retorno hacia sus lugares de origen. El desplazamiento forzado de estas comunidades afecta las redes de sociabilidad que las mismas han tejido en sus territorios. Les induce a una serie de problemáticas sociales que afecta tanto a ellas

como a los lugares a que han inmigrado y se produce una dispersión de las mismas que tiende a incrementar los índices de desempleo, violencia, pobreza y exclusión social en la geografía nacional, debido a que deben enfrentarse con otras formas de subsistencia y procura de su seguridad alimentaria, pues son en mayoría mineros, campesinos, pescadores, artesanos y carecen de competencias para enfrentarse a sus nuevas realidades como población desplazada en las ciudades, por lo que es común que se dediquen a vivir, la mayoría de las veces, de la caridad. Según el informe de Fedesarrollo y Cerac (2013) en la población de Campo Hermoso, habitan más de 70 familias las cuales se dedican, en su mayoría, al cultivo de caña, papa china, yuca, chontaduro, pepa de pan, banano, plátano y ñame; otros complementan esta actividad con la pesca, la caza, la minería, el corte de madera y trabajando en la zona urbana. Según Martínez, B. (2013, p. 185).

Las comunidades afrodescendientes en Colombia se organizan con respecto al marco hegemónico de poder para obtener los beneficios prometidos por el Estado. Aprenden el lenguaje oficial, en el sentido de que para conformarse deben ceñirse a los protocolos burocráticos y hacer los lobbies correspondientes; así mismo, deben aprender a utilizar los recursos jurídicos y administrativos para hacer valer sus derechos. Los funcionarios públicos, por su parte, actúan, en términos de Nuijten (2003), como una máquina generadora de esperanza que renueva constantemente el imaginario de que cumpliendo con los requisitos exigidos por la ley, los pobladores locales quizás podrían obtener prebendas del Estado que logren mejorar sus condiciones y su calidad de vida. A partir de lo expresado por algunos autores que han tratado esta temática, el presente estudio describe la incidencia de los representantes del Consejo Comunitario de la comunidad negra de Campo Hermoso, en la percepción de gobernabilidad de los habitantes del territorio, a partir del análisis de lo que representan los procesos organizativos comunitarios, el paradigma de gobernabilidad y las interacciones entre representantes y representados.

Con base en dicha descripción es posible establecer las dinámicas operantes tanto en las prácticas como en las actitudes de los habitantes hacia el sistema político estatal, el cual perciben como un conjunto de instituciones fundamentado en un discurso normativo y hegemónico incapaz de satisfacer las necesidades que les apremian a no ser por la mediación de su organización.

Objetivos

General:

Describir la incidencia de Consejo comunitario en la percepción de gobernabilidad de los habitantes de Campo Hermoso, Buenaventura, Valle.

Específicos:

- Identificar los procesos organizativos del Consejo Comunitario en torno a sus acciones y representatividad.
- Establecer las percepciones de gobernabilidad de los habitantes de la comunidad.
- Analizar las interacciones sociales entre representantes y representados.

Marco teórico

Es importante analizar el papel del gobierno en este tipo de comunidades afrodescendientes organizadas en Consejos Comunitarios. Según la Dirección de Asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior, son funciones de esta dependencia, entre otras, la asesoría permanente en la formulación y seguimiento de la política pública que se orienta al reconocimiento, protección y el desarrollo de la diversidad étnica y cultural para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, velando por su integridad y protegiendo sus derechos. La percepción, según Murillo (2013) es un concepto que ha sido muy poco utilizado en los trabajos de investigación, pues se considera más como un término que remite a las actitudes, cualidades y valores que definen a una persona que como una categoría de análisis propia de las ciencias sociales y humanas. Sin embargo, aparece la palabra reconocimiento que, en términos de Vargas (1994), es un elemento de la percepción que permite identificar la experiencia y conocimiento a lo largo de la vida. A través del reconocimiento es posible construir y reproducir modelos culturales e ideológicos que aportan a la explicación de la realidad que se percibe. Desde el punto de vista antropológico, la percepción es analizada como la forma de conducta que comprende el proceso de selección y elaboración simbólica de la experiencia sensible, teniendo en cuenta las capacidades biológicas y el desarrollo de las cosas, a partir de las cualidades brindadas por un sistema cultural y social. Vander Zanden (1998) indica que la percepción se define como la forma de recoger y analizar la información. El contacto que tienen el individuo y su espacio. Suriá (2010) por su parte, la disgrega en dos tipos, a saber, la social, que es el proceso por el cual los individuos se forman una primera impresión de una persona o establecen una relación con ella, permitiendo hacer juicios acerca de otros, y la interpersonal que viene a ser la captación, imagen o representación mental que una persona realiza de otra, así como la posible interacción e interpretación que puede generar el individuo en su espacio social y cultural, para la construcción o la participación del contexto en el que habita.

Desde las realidades de esta comunidad, es importante determinar las percepciones de sus habitantes con respecto a la gobernabilidad. Percepciones que pueden estar ligadas a la labor de los líderes del consejo comunitario ya que es lo más cercano a gobierno

que poseen en su territorio. Por ello, es necesario establecer, en un primer momento, el concepto de gobernabilidad para luego identificar lo que para ellos representa el rol y asistencia del Estado. Camou (2001) [en Mayorga y Córdova (2007:1)] plantea que la gobernabilidad debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas de la sociedad y la capacidad del sistema político, representado por el Estado y el gobierno de turno, para responderlas de manera legítima y eficaz. El autor define el concepto paradigma de gobernabilidad como el conjunto de respuestas institucionalizadas, sustentadas por una comunidad política, tendientes a resolver unas problemáticas de gobierno. Dicho paradigma es articulado en dos dimensiones. La primera remite a los niveles de análisis de los que se derivan tres sectores los cuales son: el de la cultura política, las instituciones y las políticas públicas; la segunda dimensión aborda los campos de acción gubernamental, a saber, el campo político, el económico y el social. La cultura política, según Almond y Verba (1963), remite a una particular distribución de los patrones y orientaciones hacia objetos políticos entre los pertenecientes a una nación. Es decir, las actitudes de los individuos hacia el sistema político e instituciones que conforman dicho sistema y las formas en que este se dimensiona a todos los sectores y actores de la nación. Según Mateos (2008, p. 3) la cultura política al comportar los niveles de lo micro y lo macro de la política, puede ser entendida como el resultado de la historia colectiva del sistema político, a la vez que de las experiencias personales de los sujetos al englobar el cúmulo de significados compartidos tanto de la vida política como de los recursos empleados para pensar acerca de lo político, siendo más que la suma de simples opiniones particularizadas de los individuos.

En el seno de las sociedades se instalan tanto las ideas como las instituciones. Según Fullat (1992) [en Moreno (2013, p. 15)] una sociedad forma un espacio complejo y vasto en el cual el ser humano resuelve con bastante eficacia las dificultades que le proporciona su adaptación al medio y la satisfacción de sus necesidades. Las instituciones se objetivan en un medio inexorablemente socio-histórico. Una institución, indica Ibáñez (2004), es una pauta normativa especificada cuya supervivencia exitosa está determinada por el arraigo que tenga en la tradición del universo vital de una comunidad, mediante la imposición de poder y carisma, y por su adaptación a experiencias de aprendizaje, intereses y cálculos de utilidad situacionalmente cambiantes. Parsons (1937) indica que los factores institucionales harán alusión, entonces, a la concreción de los elementos culturales (valores, ideas, creencias, símbolos) que poseen por naturaleza un carácter general, en unas normas de acción, roles, grupos que ejercen un efecto directo e inmediato sobre la acción social y los miembros de una colectividad. Para caracterizar los atributos de dichas instituciones se deben tener en cuenta tanto las entidades públicas como las organizaciones sociales y los organismos privados.

A la hora de definir la política pública es importante retomar lo indicado por Bazúa y Valenti, quienes refieren que: (...) la política pública designa las políticas gubernamentales, estatales o de alguna organización no

gubernamental, en un determinado país o grupo de países, cuando reúne ciertas condiciones. (...) tal expresión designa normalmente las estrategias de acción que son imputables a los gobiernos, o a ciertas organizaciones no gubernamentales, en su cotidiano que hacen frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura, cuando de tales estrategias puede sostenerse argumentalmente que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano. (Bazúa y Valenti, 1995, p. 52).

Los autores realizan una significativa diferenciación entre lo que es una política pública con respecto a la política gubernamental, siendo la primera la que remite a unas estrategias de gobierno orientadas a brindar soluciones a problemáticas públicas, mientras que la segunda no siempre obedece a criterios de publicidad en los intereses del gobierno de turno. Ejemplo de ello puede ser lo ocurrido con el plan Colombia o el posconflicto, en que es difícil dilucidar los beneficios sociales de dichas políticas de gobierno frente a posibles intereses de sectores. La segunda dimensión del paradigma de gobernabilidad comprende la acción gubernamental, la cual se desarrolla en los campos político, social y económico.

La gobernanza, a este respecto, aporta elementos interesantes de comprensión a esta dimensión pues, en términos de Martínez (2012), se entiende como el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites e incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas. Celedón y Orellana (2003), indican que la gobernanza se entiende como la posibilidad de acordar reglas de juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad, lo que implica recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas.

Metodología

La investigación se realizó con un alcance descriptivo, inmersa dentro del paradigma fenomenológico y el tipo de investigación cualitativo. El diseño empleado fue el etnográfico, la técnica e instrumento para recolección de la información fue la entrevista semiestructurada o abierta, y la información se validó por muestreo teórico/triangulación.

La muestra fue de carácter no probabilístico y se seleccionaron cuatro informantes claves que hicieron parte de la muestra intencional del equipo investigador. Para ello se tuvo en cuenta la participación de fuentes expertas, a saber, dos líderes de la Junta Directiva del Consejo Comunitario con perspectiva de género y dos habitantes empoderados de los procesos organizativos comunitarios. Con ellos se estableció una serie de entrevistas

con un cuestionario abierto prediseñado, dando cuenta, de manera organizada, de cada una de las categorías y subcategorías declaradas.

Resultados

Procesos organizativos

Los procesos de gestión de una organización comunitaria son un criterio clave a la hora de establecer su efectividad y eficacia en el desempeño de sus funciones. En la comunidad negra de Campo Hermoso existe solamente una organización comunitaria y es, precisamente, el Consejo. El ejercicio de campo logró establecer que los líderes de la Junta Directiva del Consejo Comunitario son elegidos por períodos de dos años por los miembros de la comunidad. Con base en lo anterior, podría indicarse que dichos líderes son legitimados por sus electores, toda vez que varios candidatos se postulan a los cargos y los que obtienen la mayoría de votos son quienes representan a la comunidad. El imaginario social, como sucede en la mayoría de los comicios, gira en torno a que las acciones de los líderes electos pueden significar un cambio positivo para superar las distintas problemáticas sociales que poseen, pues son estos líderes quienes pueden hacer importantes gestiones ante organismos estatales con injerencia en la comunidad:

A nosotros nos eligió la comunidad como sus representantes para un periodo de dos años. Realmente a los Consejos Comunitarios los rige la Ley 70 y el párrafo transitorio 55. De esa forma operan los Consejos Comunitarios. Todo Consejo Comunitario maneja un reglamento interno que dicen, que lo hace la comunidad, pero no. Este es regido a la ley. Regidos a la ley, es ubicar las entidades que menciona la misma ley como el Ministerio, el de Agricultura porque la ley habla de los temas ambientales, y rigiéndonos por esta ley juntos con la CVC logramos lo que fue el plan de desarrollo de la comunidad. Nos regimos por la ley. (Entrevista lideresa comunitaria, respuesta 1)

Como indica la lideresa comunitaria, la CVC es un ente corporativo de carácter público, muy cercano a estos sectores, encargado de preservar tanto la temática ambiental como el desarrollo sostenible en las comunidades rurales del Valle del Cauca. Las entidades estatales externas como la CVC, revisten de credibilidad a las acciones adelantadas por el Consejo, toda vez que es conocida la labor adelantada por esta corporación en comunidades similares. Otro aspecto que da cuenta de la categoría procesos organizativos, son las distintas gestiones que los líderes, en su calidad de tales, pueden adelantar en beneficio de su comunidad. Las mismas son puestas a consideración de los habitantes de la comunidad que son los que indican si estas son efectivas o no.

La gestión comunitaria, en términos de Otero y Caridad (2009, p. 44), puede entenderse como el conjunto de procesos que involucran la participación activa de los integrantes de una comunidad, tendientes a la mejora en la calidad de vida y a un desarrollo sostenible. Aquí es importante añadir el cúmulo de prácticas conjuntas y redes de solidaridad que se desarrollan en las comunidades, dirigidas a lograr un mayor bienestar con lo que les ofrece el ambiente: *“Para mí es importante participar porque hay ‘en veces’ el Consejo pide que uno colabore con las actividades y es importante que uno les ayude porque, por ejemplo, sale un proyecto para acá y la comunidad no apoye entonces ahí no va a pasar es nada”*. (Respuesta 3, habitante 1).

Para los líderes comunitarios el ser representantes de su comunidad es todo un reto. Les exige hacerse cargo no solo de sus situaciones familiares, sino de las problemáticas de toda la comunidad. Esto les demanda gran esfuerzo y paciencia para sortear la nueva serie de exigencias, en que esperan contar con el apoyo de los organismos encargados de brindarles ayuda, pero la realidad les demuestra que, como primeros dolientes, deben buscar formas de ir enfrentando el día a día con las limitaciones que se presentan:

Uno, cuando llega a un cargo de estos, se imagina que de pronto puede hacer muchas cosas por la comunidad y espera que de pronto el alcalde o los políticos le colaboren a uno. Aquí, por ejemplo, no tenemos agua potable y nos ha tocado a la misma comunidad inventárnosla para recoger del agua lluvia porque el río, con eso de la minería, está todo contaminado... A uno le da mucho pesar con los niños porque ya uno ni bañar los deja en ese río. Antes uno se bañaba y pescaba, pero ya ni eso se puede... Yo le pregunto a usted. ¿Eso del agua a quién le toca? ¿A la comunidad o al gobierno? Ahí está la escuela y el puesto de salud, pero no hay médico pa' la gente cuando se enferma. Aquí toca es ir donde doña Martha, que sabe de hierbas y esas cosas. (Entrevista lideresa 1, respuesta 5).

La problemática del agua es sentida en la localidad al igual que en el distrito de Buenaventura en donde el líquido, en sectores distintos a las instalaciones portuarias, es suministrado en períodos de 6 a 12 horas, cada 24 horas, pero la diferencia es que, aunque en mal estado, la ciudad tiene redes hídricas, pero en la comunidad de estudio no hay tales instalaciones que permitan garantizar el consumo a los habitantes de Campo Hermoso que están localizados a menos de 30 minutos del casco urbano de la ciudad. La percepción de los habitantes de la zona en torno al acompañamiento de los sectores estatales en la comunidad por parte de los sectores estatales, está representada por la presencia del Ejército Nacional y las visitas que realiza la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), siendo la última en mención, la entidad estatal más reconocida en la comunidad por sus aportes a la misma.

Percepciones de gobernabilidad de los habitantes

Luego de establecer los procesos organizativos comunitarios, se procedió a abordar la categoría percepciones de gobernabilidad, indagando en los habitantes lo que representan los líderes para ellos, así como el gobierno en general y el apoyo que brindan a la junta directiva en sus decisiones.

Pues vea... La verdad la alcaldía no es mucho lo que hace por uno. A esa gente no la ve uno sino en política. Acá uno no tiene ni agua potable. Nos toca recoger del agua lluvia y eso es muy verraco. De buenas que llueve bastante porque si no ¿uno cómo haría? (...) La educación sí cumplen. Aquí vienen los profes de Buenaventura y les enseñan a los niños y también hicieron un puesto de salud, pero aún no han mandado los doctores. Ahí la vamos pasando, pero sí es mejor que antes. Lo que sí uno ve bastante es al ejército que andan por ahí y uno pues anda más tranquilo (Respuesta habitante 1, respuesta 2).

La participación política constituye uno de los elementos de la percepción de gobernabilidad en los sujetos, toda vez que implica una puesta en escena de afinidades, sentimientos y esperanzas de superación de la difícil realidad que afrontan:

Aquí a los habitantes nos dan títulos colectivos de la tierra, pero no la podemos vender. Cualquiera de nosotros puede pertenecer a la junta directiva pero no a todos les gusta eso. A veces la gente habla muy mal de la junta cuando no pueden conseguir cosas y por eso uno la piensa pa' meterse, pero cuando logran algo ahí si todos están con ellos. La gente a veces es muy hipócrita. Yo, en lo personal no me metería a eso. Hay veces en que consiguen cosas y no le avisan con tiempo a uno y eso tampoco gusta mucho. No me gustaría pertenecer a las directivas del consejo porque a mí no me ha nacido. Hay veces no es que uno hable del consejo o que los demás hablen del consejo, sino que uno escucha el jale pa' cá y el jale pa' llá y uno a veces no tiene tiempo pa' eso. Pero cuando ellos piden la colaboración uno va y escucha y los apoya. (Entrevista habitante 2, respuesta 3.)

Los Consejos Comunitarios, a la sombra de la Ley 70 de 1993, tienen una relación directa con el alto gobierno a través del Ministerio del Interior. Esta situación, lejos de ser beneficiosa, se convierte en un problema a la hora de reivindicar asistencia social del gobierno local, pues la excusa primera tiende a ser jurisdiccional. Este panorama cambia en el contexto político electoral, en que los candidatos vuelven sus ojos a estos sectores excluidos:

Aquí muchos políticos en campaña que saben que somos los representantes, nos contactan y nosotros hablamos primero entre nosotros para ver cuál de ellos nos puede colaborar con las cosas que necesita la comunidad. A veces logramos ponernos de acuerdo y le decimos a la gente a ver qué piensan, pero no les imponemos que ellos tienen que votar por alguien. A veces la comunidad dice que van a apoyar a algún candidato y el día de las elecciones, cada cual vota por el que quieren y uno queda mal. Uno como líder ya sabe que no le puede prometer ‘tantos’ votos a ‘tal’ político. Solo le abre el espacio para que charle con la comunidad y que ellos decidan. Es lo más sano. (Entrevista lideresa 1, respuesta 7)

Tal como ocurre con la participación política, la protección y asistencia estatal es otro de los criterios que permiten inferir la percepción de gobernabilidad, al preguntar a los habitantes, acerca de quién debe velar por el bienestar de la comunidad y de qué manera debe hacerse:

Pues la Ley 70 dice que el Estado. Incluso se dice que la Comisión Consultiva en Bogotá. Que uno como representante de la junta debe gestionar proyectos con el gobierno y con las ONG, pero la verdad eso no es tan fácil como lo que está escrito. El gobierno sí debería colaborarnos más con lo que ellos puedan. No es que seamos una comunidad desagradecida, pero tampoco pedimos mucho. Que nos colaboren con lo del agua potable. Con los médicos. Que nos ayuden a capacitarnos para hacer mejor las cosas. (Entrevista líder 2, respuesta 11).

Interacciones sociales

En la comunidad de estudio es interesante observar las distintas dinámicas e interacciones que viven los sujetos y que los hace sentir como pertenecientes a ese espacio físico y social. Por ello, se indagó, además, en esas relaciones intrínsecas de los miembros de la comunidad, para establecer sus redes de sociabilidad y proyección hacia grupos de apoyo:

Yo acá en mi monte me siento bien, pero antes cuando no había energía me sentía mejor porque cuando no había energía ni televisión la gente estaba más unida. Hacían fuego, prendían llantas y nos sentábamos a contar chistes y nos reíamos, pero ahora con el televisor la gente mantiene encerrada en sus casas viendo televisión. Y estoy bien con todos los vecinos. Me siento bien porque así como está la violencia, acá se siente menos y se está tranquilito y acá casi todo son familiares y no hay mucho conflicto. (Entrevista habitante 1, respuesta 8).

Los habitantes del sector consideran que a pesar de las privaciones, se encuentran en mejores condiciones en cuanto a su seguridad personal, pues en la ciudad Distrito de Buenaventura, los índices de violencia son muy altos. De alguna manera se sienten privilegiados de no lidiar con la violencia del día a día:

Yo nací aquí y me críe aquí, yo he vivido en Buenaventura pero me siento mejor acá donde nací porque ya me acostumbro a estar acá, y las relaciones entre los vecinos es buena, hay problemas como en todo lado pero acá en término generales la relación es muy buena entre los vecinos. Aquí nosotros, sin meternos con nadie, rozamos la caña, sembramos papa china. Cuando hay cosecha cortamos las cañas y las papas chinas y las mandamos a vender a Buenaventura. También tenemos hierbas medicinales como la hierba e' chivo y la chupadera. La hierba e' chivo sirve pa'l mal de ojo. Para hacer sobijos. La chupadera, cuando uno se golpea, uno la machaca y se pringa. (Entrevista habitante 2; respuesta 11).

Una particularidad presente en la comunidad es el valor de los grupos de edad. Ello es sumamente importante pues es pieza clave a la hora de mediar en los conflictos vecinales:

La misma ley lo dice. Debe haber un mayor que es el mediador de los conflictos, entonces hay unas personas mayores que conforman un comité, entonces cuando hay un conflicto interno, ellos se encargan de mediar, sino les toca ir a rozar el monte debido al castigo impuesto, pero esto solo lo hacen los jóvenes porque los adultos ya no, porque hace tiempo dejó de funcionar la inspección de policía, porque ellos eran los encargados de eso. Cuando el problema es muy grave sencillamente se lleva a Buenaventura o a la Fiscalía. (Entrevista habitante 2, respuesta 15).

Conclusiones

Los consejos comunitarios están conformados por una Junta Directiva, integrada por un representante legal, presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, fiscal con cinco vocales. Los integrantes de la Junta Directiva del Consejo Comunitario son elegidos por la comunidad para un período de dos años en el marco de la Ley 70 de 1993. Dichos Consejos son legitimados por los habitantes de la comunidad quienes ponen sus expectativas en sus representantes, esperando gestiones tendientes a mejorar su calidad de vida.

Los líderes entrevistados consideran que sus gestiones les han merecido la confianza de la comunidad, por cuanto han podido adelantar acciones que han permitido la visibilización de problemáticas internas a nivel local y nacional, como lo ocurrido con el

desarrollo del macroproyecto de vivienda de la ciudadela San Antonio, en donde lograron unos beneficios relacionados con la educación y la salud.

Existe descontento por parte de algunos líderes comunitarios debido a la apatía de algunos miembros de la comunidad a participar en la toma de decisiones que les afecta. A nivel de apoyo estatal, los líderes manifiestan sentirse inconformes debido a las condiciones precarias en que se encuentra la comunidad, en lo que tiene que ver con saneamiento básico, agua potable y atención en salud. La ausencia de redes hídricas hace que la comunidad deba consumir agua lluvia. El río pasa a escasos metros de las viviendas, pero se encuentra contaminado por los químicos vertidos en la explotación aurífera.

Los representantes entrevistados consideran estar realizando una buena labor para la comunidad. Manifiestan tener un buen desempeño como líderes comunitarios. Expresan preocuparse y aportar lo mejor de ellos para mejorar la calidad de vida de la población. Los habitantes entrevistados, por su parte, creen en la labor de sus líderes pues conocen las obras y gestiones adelantadas por ellos. Así mismo, reconocen que estas gestiones pueden desarrollarse en la medida en que el Estado y las Organizaciones no Gubernamentales las apoyen.

Los procesos organizativos comunitarios trascienden la vida de los sujetos de la población en la medida en que aportan identidad, crean cohesión social, despiertan expectativas y fomentan sentimientos de mismidad. Esto se explica debido a la representatividad que otorga la norma a los líderes, la legitimidad que reviste el proceso de elección de la junta y las redes de sociabilidad que se desarrollan al interior de estos grupos étnicos minoritarios en contextos rurales.

Los habitantes, si bien perciben al Estado como el encargado de solucionar las problemáticas que posee, entienden el importante papel de sus líderes a la hora de visibilizarlas y gestionar con los organismos encargados y actores civiles como las ONG las posibles soluciones a estas.

Los entrevistados expresan su descontento con respecto al olvido del gobierno, pero reconocer la importancia de participar en los procesos político- electorales que se desarrollan a distintos niveles de Estado. Entienden que su participación es clave a la hora de reivindicar sus derechos.

Los representantes de la comunidad se preocupan por mantener informada a la población pues entienden que un proceso de comunicación asertivo es clave a la hora de resolver posibles inconvenientes relacionados con la desinformación.

La comunidad, de alguna manera, se siente responsable de algunos problemas que posee, relacionados con la convivencia. Plantean la necesidad de talleres asistidos por

profesionales que les ayuden a mejorar este aspecto.

La comunidad cuenta actualmente con ayudas del gobierno como son el programa de familias en acción, bienestar familiar, adulto mayor y la ayuda a desplazados, muchos de ellos poseen con parcelas donde cultivan la tierra.

En cuanto a la educación, la comunidad cuenta con escuela donde enseñan educación primaria y bachillerato, pero no tienen programas para carreras técnicas y el Sena solo les ha llevado programas de agricultura y panadería, entre otros. También la Asociación de Parteras Unidad del Pacífico (Asoparupa) ha capacitado a mujeres para atender las labores de parto, actualmente cuentan con dos parteras con más de cuarenta años de experiencia.

La salud es atendida por personas de la comunidad, que conocen de plantas medicinales, si el problema de salud no puede ser atendida con estas plantas, deben ser trasladadas al centro de la ciudad de Buenaventura. Así mismo, los partos complicados. También cuentan con el conocimiento de un morador de la comunidad en primeros auxilios.

Los miembros de la comunidad manifiestan sentirse a gusto en su terruño, en donde han nacido y crecido. Consideran que en el mismo no se siente tanto la violencia de la ciudad de Buenaventura. Indican que la tecnología ha transformado sus prácticas vecinales toda vez que anteriormente no había energía eléctrica ni televisión. Ello les permitía tener unas relaciones más cercanas y disfrutar de la compañía de familiares y vecinos.

En la comunidad perviven prácticas tradicionales de grupos de edad en la resolución de conflicto. Si bien estas prácticas no están escritas en la ley, como lo afirma un entrevistado, hacen parte de un legado tradicional transmitido de generación en generación por memorias de oralidad.

Bibliografía

almond, Gabriel A. & Verba, Sidney (1963). *The civic culture*. Cap. 1. *An approach to political culture*. Princeton University Press. ISBN: 0-8039-3558-7.

Bazua, F. & Valenti, G. (1995). *Política pública y desarrollo*. Massé, C. & Sandoval, E. *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*. México: Colegio Mexiquense. Universidad autónoma del Estado de México. 50-82.

Celedón, Carmen & Orellana Renato (2003). *Gobernanza y participación ciudadana en la reforma de la salud en Chile*. Foro interamericano subregional de liderazgo en salud. (3 enero). Santiago, Chile. Biblioteca virtual TOP. Santiago. Chile.

- Colombia, Congreso de la República (27 de agosto de 1993). Ley 70. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. *Diario Oficial* 41.013: 1-15. Quibdó.
- Fedesarrollo - CERAC (2013). *Hacia un desarrollo integral de la ciudad de Buenaventura y su área de influencia*. Informe preparado para Oleoducto al Pacífico. Buenaventura: Fedesarrollo-Cerac.
- Fullat, Octavi (1992). *Filosofías de la educación*: Padeia. Barcelona (ES): Ceac S.A. ISBN 84-329-9204-6.
- Geertz, Clifford (2000). *La interpretación de las culturas*. (Trad. Alberto L. Bixio). Barcelona: Gedisa. ISBN 84-7432-090-9.
- Ibáñez, G. Tomás (2004). El cómo y el porqué de la psicología social. *Introducción a la psicología social*. Ed. UOC, Barcelona: Tomás Ibáñez, pp. 53-92.
- Martínez B., Sandra (2013). Hacia una etnografía del Estado. Reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades. *Universitas Humanística*. 75: 1-32, marzo-junio.
- Martínez, M., Rafael (2012). Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria. *Revista Catalana de Dret Públic*, 44: 110-154, enero.
- Mayorga, Fernando & Córdova Eduardo (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.
- Mateos, Araceli (2014). *El concepto de cultura política*. [En línea] [citado octubre de 2014]. Disponible en internet: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Culturapolitica.pdf>
- Mercado, Asael & Hernández, Alejandrina (2010). El proceso de construcción de identidad colectiva. *Convergencia*, 53: 229-251, mayo-agosto.
- Moreno M., Greison (2014). Representaciones sociales de los estudiantes afrocolombianos en torno a la construcción de su etnicidad. *Revista Escuela de Administración de Negocios* no. 76: 193-201, enero-junio.
- Moreno M., Greison (2013). *Representaciones sociales de los estudiantes afrocolombiano de la institución educativa Atanasio Girardot de la comunidad negra de Zacarías río Dagua, en torno a la construcción de su identidad étnica*. Trabajo de grado Magister en Educación. Buenaventura, Colombia: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey México. Escuela de Posgrados. Departamento de Educación. 123 p.

- Moreno M., Greison (2013). Factores institucionales que inciden en la aplicación de la normativa ambiental en el establecimiento carcelario de Buenaventura, Valle. *Opinión Pública* 1: 11-19, noviembre.
- Murillo H., Luisa F. (2013). *Percepción de los estudiantes del programa de sociología de la Universidad del Pacífico en torno a las políticas de retención estudiantil*. Buenaventura, Colombia: Universidad del Pacífico. Facultad de Humanidades. Programa de Sociología. 114 p.
- Nuijten, Monique (2003). *Power, community and the state*. The Political Anthropology of Organisation in Mexico. London: Pluto Press. 227 p. ISBN 074- 53-1947-5.
- Otero, Mariela & Caridad, Migdalia (2009). Competencia comunicacional en la gestión gerencial comunitaria. *Telos Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, vol. 11 (1): 35-51.
- Parsons, Talcott (1937). *The structure of social action: a study in social theory with special reference to a group of recent European writers*. Glencoe: McGraw-Hill. 856 p.
- Suriá, Raquel (2014). *Psicología social* (Sociología). [En línea] [Consultado octubre de 2014]. Disponible en internet: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14284/1/TEMA%201.%20CONCEPTO%20Y%20TRAYECTORIA%20DE%20LA%20PSICOLOG%C3%80DA%20SOCIAL.pdf>
- Van der Zander, James (1998). Manual de Psicología Social. *Emotions*. Ed. Paidós Barcelona: James van der Zanden, pp. 591-632.
- Vargas M., Luz. (1994). Sobre el concepto de percepción. *Alteridades*, vol. 4, no. 8: 47-53.
- Woods, Peter (1987). *La escuela por dentro: La etnografía en la investigación educativa*. Barcelona: Paidós. 220 p. ISBN 847-50-9442-2.

Línea 4.2: Transparencia en las entidades públicas

4.2.1. LA AUDITORÍA DE CONTROL INTERNO COMO GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Autores: Orlando López-Cruz⁸⁴
y Nelson Obregón-Neira⁸⁵

Resumen

Debido al reciente interés en el concepto de transparencia dentro de los estudios de la administración de organizaciones del sector público, resulta pertinente mostrar cómo las auditorías de control interno son un elemento de gestión de la transparencia, especialmente, luego de que la Ley 1712 de 2014 en Colombia elevó la transparencia al nivel de obligación legal e hizo explícita la relación entre información y transparencia.

Si bien dicha ley encarga al Ministerio Público de velar por su cumplimiento, no hace falta esperar su eventual reglamentación para señalar cómo las auditorías de control interno gestionan la transparencia. Por eso, el objetivo de esta investigación es aportar a la construcción del acervo de conocimiento sobre la forma como las rutinas organizacionales llamadas “auditorías de control interno” gestionan la transparencia en organizaciones del Estado.

En el sector privado, la transparencia hace visible el desempeño de las organizaciones y, por tanto, puede hacerlas atractivas para sus *stakeholders*. La gestión de transparencia recurre a la publicación de estados financieros, informes de auditoría externa (o revisoría fiscal) y, cuando es posible, se somete a la vigilancia del mercado de valores. Para las organizaciones del sector público tales medios no son los más apropiados.

En el caso de las organizaciones públicas, la medición de su transparencia depende de la visibilidad de su desempeño y aunque el acceso a la información

84 PhD (c). Expositor. Autor para correspondencia. Funcionario de la Oficina de Control Interno, Procuraduría General de la Nación, Colombia. slopez@procuraduria.gov.co. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. saudiel.lopez@javeriana.edu.co. Carrera 5 15 – 60, piso 9, Bogotá D.C., Colombia.

85 Nelson Obregón Neira, PhD. Profesor titular, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. nobregon@javeriana.edu.co. Carrera 7 42-27, piso 7, Bogotá D.C., Colombia.

es precondition de la transparencia, esta no solo proviene de la disponibilidad de datos sobre los resultados de actividades, sino también de la información acerca de la forma como se realizan y controlan tales actividades o procesos.

Como las auditorías de control interno evalúan la gestión y calidad de los procesos organizacionales, estas rutinas organizacionales, además de permitir la evaluación de controles, facilitan la determinación de los objetivos de control de manera que dejan de ser referentes inertes o estáticos y se vuelven medios para la evaluación coherente y oportuna de la dinámica de los controles ante los riesgos cambiantes que amenazan a las organizaciones, derivando en transparencia de los procesos de las organizaciones auditadas.

El diseño metodológico recurre a información secundaria como artículos en índices y bases de datos académicas (*Scopusy Web of Science*), normas vigentes, noticias afines, consulta a portales de transparencia y mediante el método de análisis –síntesis se muestra que el resultado obtenido hace connatural al sistema de control interno– la transparencia como eje fundamental que de existir en mayor gradación, deriva en que “todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes” –Ley 87 de 1993–, pero no solo en cuanto a que la transparencia se asocia a la información, sino porque la transparencia es aglutinante, integradora y le da sentido –a la vez que impone límites– a la preservación y divulgación de los datos-información, de donde procede el requerimiento de publicidad en la Ley 1712 de 2014, pero también las reglas de confidencialidad (información clasificada o reservada), disponibilidad, accesibilidad e integridad.

Palabras claves: Transparencia, control interno, auditoría, gestión de organizaciones del sector público, gestión de conocimiento en sector público.

Introducción

Se sabe que el uso del concepto de transparencia en las ciencias sociales puede ser rastreado hasta finales de la guerra fría en el siglo XX. La transparencia ha estado asociada a la lucha contra la corrupción (Blind, 2014), la mitigación de riesgos en la contratación estatal (Moreno Montenegro, 2014), la creación de políticas en el marco de la nueva gestión pública (Caridad & Fernández de Pelekais, 2011; Coglianese, Kilmartin & Mendelson, 2009; den Heyer, 2011) y se entiende su factibilidad a partir del uso de TIC (Molano Vega, 2014) que facilitan la disponibilidad e integridad de datos de los procesos organizacionales de las organizaciones públicas.

Dentro del contexto de la nueva gestión pública (NGP) (*New Public Management - NPM*) la acción de la gestión en las organizaciones públicas es orientada por la transparencia. No obstante, para propiciar condiciones de transparencia (Ley 1712, 2014) parece no ser suficiente verificar la divulgación autorizada de datos –que parecería oponerse a la confidencialidad y, en general a la seguridad de los datos- para garantizar el acceso a la información pertinente de sus procesos (NTCGP 1000, 2009).

Dentro de esta armonización, se pasa de concebir las funciones de la Oficina de Control Interno como (1) Identificar los controles que mitiguen los riesgos y (2) evaluar la efectividad de tales controles, es decir la óptica del sistema de control interno orientado a mitigar riesgos de las organizaciones (COSO I, 1997), a la óptica de proceso integrado en los demás procesos organizacionales.

En cuanto a la práctica de auditoría, ya existieron planteamiento previos en el que se evalúa como obsoleto el control como resultado únicamente de inspecciones e información, y en cambio se propone la posibilidad de llegar al control efectivo por medio del autocontrol (López-Cruz, 2003) y las comunicaciones efectivas, en un discurso en el que la corrupción es resultado, entre otras cosas, de la fragmentación en las comunicaciones (Espejo, Bula & Zarama, 2001). Han existido propuestas para implantar este cambio de enfoque (Espinosa, 2001), pero quizás como consecuencia del abordaje que desde el inicio pretende alcanzar a toda la organización, podría no reportar resultados implementables o, por lo menos que puedan ser percibidos como beneficios para la organización en el corto plazo. Por esto, mediante la comprensión de las dimensiones de desarrollo institucional (DI) se puede impulsar la capacidad para generar y distribuir conocimiento organizacional (GDCAP) a través del cual, puede emerger la transparencia organizacional. Por esto, el objetivo de este artículo es mostrar cómo las auditorías de control interno son rutinas organizacionales que inducen la transparencia en la organización auditada.

Este documento tiene las siguientes secciones: estrategia metodológica, referente conceptual, teórico y normativo. Luego se presentan los elementos de transparencia en la Ley 87 de 1993, los resultados y conclusiones.

Estrategia metodológica

La presente investigación es un estudio propositivo fundamentado en la hermenéutica. Se recurre a la evidencia de información secundaria existente en normas vigentes, jurisprudencia, doctrina y noticias sobre los comportamientos que parecen oponerse al concepto de “transparencia” institucionalizado en la Ley 1712 de 2014. La técnica de investigación es la revisión de documentos, la interpretación y el análisis de los mismos, y, con el fin de evidenciar la relevancia académica del tema abordado, se realiza la consulta con los conceptos “*transparency*” e “*internal control*” (Figura 1) sobre la categoría de clasificación de ciencias sociales sobre los índices y bases de datos académicas *Scopus* y *Web of Science*, por ser dos bases de datos representativas de la producción académica internacional, y mediante el método de análisis-síntesis se muestra cómo las rutinas de auditoría de control interno hacen parte de la gestión de la transparencia en organizaciones.

Figura 1. Tendencia en la publicación de artículos con los términos “*Transparency*” e “*Internal control*” entre 1986 y 2016 (treinta años) en Scopus



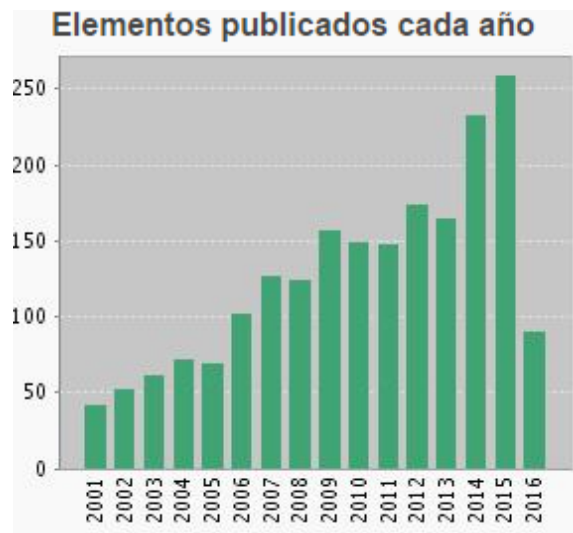
Fuente: Los autores.

En *Scopus* se ingresa por la opción *document search*, se digita la palabra “*transparency*” en “*Article, Titles, Abstract, Keywords*”. Luego se agrega un nuevo concepto de búsqueda “*Add search field*” en donde se digita “*internal control*” también para “*Article, Titles, Abstract, Keywords*”. Y en los parámetros: *Published years - all years to present, document type - Article, y subject areas - Social Sciences and Humanities*. Al obtener la respuesta se selecciona *Analyze search results*. A partir de la gráfica obtenida (Figura 1) se infiere que desde 1986 (2 artículos) hasta 2015 (9 artículos) y 2016 (8 artículos) se ha incrementado el interés en temas relacionados con transparencia y control interno que aparecen en los

mismos documentos.

En el caso de Web of Science, de Thomson Reuters, se configura una búsqueda (búsqueda básica) en Colección principal de Web of Science. *Transparency* en Título, se agrega otro campo (AND) *Internal Control* en Título. Y en periodo de tiempo: Todos los años. Se selecciona la opción “crear informe de citas”, de donde se concluye (Figura 2) que en los últimos 20 años, la atención sobre el tema presenta la misma pendiente positiva que revela la consulta antes realizada en Scopus (Figura 1).

Figura 2. Tendencia en la publicación de artículos con los términos “Transparency” e “Internal control” entre 2001 y 2016 (quince años) en Web of Science.



Fuente: Los autores.

Los anteriores resultados muestran que en dos de las bases de datos documentales académicas más relevantes en el entorno internacional, hay una tendencia creciente en la cantidad de publicaciones sobre el tema, lo que a su vez muestra el incremento en el interés en investigar sobre transparencia y control interno.

Referente conceptual, teórico y normativo

Nueva Gestión Pública, Control y Gestión del Conocimiento

La Nueva Gestión Pública (NGP) (*New Public Management–NPM*) puede ser usada como estrategia de reforma pública, pero debe ser adoptada de acuerdo con el contexto cultural específico y tomando en consideración las restricciones locales de capacidad (den Heyer, 2011). Las implicaciones prácticas de la NGP es que la transparencia y la responsabilidad

(*accountability*)⁸⁶ (Añaños Meza, 2009; Caridad & Fernández de Pelekais, 2011; Castellano Caridad, Martínez-Cardós Ruiz & Castellano, 2014) son fundamento de la acción de la gestión en las organizaciones públicas.

Además, la norma técnica de calidad en la gestión pública (NTCGP 1000:, 2009) incluye a la transparencia dentro de los principios de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios en el Estado colombiano. La transparencia se entiende como la claridad en las actuaciones y las decisiones para fundamentar la gestión de los procesos. En consecuencia, las entidades deben garantizar el acceso a la información pertinente de sus procesos con el fin de facilitar el control social.

Institucionalización de la transparencia y relación con control interno

La Secretaría de Transparencia y el portal del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción son elementos respaldados por la Ley 1712 de 2014, que por su parte está antecedida por el estatuto anticorrupción (Ley 190, 1995) y la Ley 1474 de 2011, especialmente en su Art. 61 que predica sobre el acceso a la información (Ley 1474, 2011), y el Decreto 2641 de 2012 reglamenta sus art. 73 y 76. También anteceden a la Ley 1712 de 2014 la Ley 412 de 1997 para aprobar la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley 412, 1997) y la Ley 970 de 2005 para aprobar la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (Ley 970, 2005).

Ya el artículo 117 de la Carta Política del 91 en Colombia preveía el control como elemento de estabilidad del Estado y así lo instituyó, incluso en todos los órdenes de la administración pública, como lo predicen los artículos 209 y 269, estos últimos desarrollados mediante la Ley 87 de 1993, aunque sus textos originales omitan la referencia explícita a “transparencia”.

La disponibilidad de información de los procesos y decisiones de las organizaciones del sector público facilita la integración del sistema de gestión de calidad con el sistema de control interno (Ley 87, 1993) y con el sistema de Sistema de Desarrollo Administrativo (Ley 489, 1998) y es un elemento de base del conocimiento organizacional. Si bien la literatura sobre gestión de conocimiento refiere estudios de retos y oportunidad para el sector privado, poco se ha avanzado para el sector público no solo en Colombia sino en el mundo (Cong & Pandya, 2003). La gestión del conocimiento puede entenderse como la habilidad de una organización para usar su conocimiento colectivo a través de procesos de generación, difusión y aprovechamiento de conocimiento, con el apoyo de TIC (Molano Vega, 2014), para lograr sus objetivos. Para esto es pertinente hacer la

86 El concepto de *accountability* se expresará con la palabra “responsabilidad”, pero en un sentido distinto al de “*responsibility*”. Hacia 2005 Naciones Unidas propuso usar en castellano el término “*responsabilidad*” para traducir “*accountability*”, no obstante, parece no haber obtenido aceptación. Responsabilidad se refiere a dar cuenta por acciones de las cuales tengo control y debo tomar acción. En cambio Responsabilidad se refiere a dar cuenta por resultados (Oszlak, 2003).

distinción entre conocimiento, datos e información. Al respecto conocimiento significa la comprensión o entendimiento de algo, que solo puede fijarse a través de la experiencia, el razonamiento, la intuición y el aprendizaje organizacional (Cong & Pandya, 2003), y no solo como el acopio de información o la acumulación de datos.

El sentido del Control Interno

Las organizaciones privadas no funcionan en el entorno industrial del siglo XX, mayormente caracterizado por el estilo de administración reduccionista tayloriano (López-Cruz, 2002) en el que las actividades laborales eran supervisadas con el fin de que los trabajadores ejecutaran rutinas orientadas a obtener resultados estandarizados y en el que el conocimiento era asignado a los directivos, en tanto a los trabajadores se les alienaba del significado del trabajo (Taylor, 1985). En la década de 1990 y primeras décadas del siglo XXI resultó claro que las organizaciones que quisieran ser competitivas debían ser organizaciones basadas en el conocimiento (Nonaka & Takeuchi, 1995; Nonaka, Toyama & Nagata, 2000). Dada la necesaria relación de las organizaciones privadas con las públicas, entre otras razones, resulta inevitable que el sector público se comprenda también como organizaciones fundamentadas en el conocimiento (Leydesdorff, 2006). Esto a su vez implica que el control interno debe ser comprendido de una forma distinta a la de la época industrial (Chorafas, 2001), que se centraba en la búsqueda de la eficiencia como sustento de la productividad.

Según COSO II (2005) control interno es un proceso integrado en los demás procesos organizacionales. Su objetivo es proporcionar una seguridad razonable para lograr (i) eficacia y eficiencia en sus operaciones, (ii) confiabilidad de la información financiera, (iii) cumplimiento de normas y leyes aplicables, y (iv) salvaguardia de los recursos.

Obsolescencia y actualización de los sistemas de control interno

La literatura advirtió que los cambios tecnológicos en los procesos de producción ocurridos progresivamente en el periodo 1890-1990 presentaron a los investigadores el reto, al menos desde el positivismo, de comprender cómo funciona el sistema de control interno y cómo interactúa con fuerzas que impactan las organizaciones como los sistemas políticos y el mercado de capitales. El diseño de sistemas de control interno no fue seguido por cambios en los sistemas de control interno de las grandes organizaciones privadas (Jensen, 1993) y tampoco en las organizaciones del sector público. COSO I en 1992 (COSO I, 1997) fue un intento de actualización del sistema de control interno orientado a mitigar riesgos de las organizaciones privadas. La Ley 87 de 1993 significó el esfuerzo de actualización del sistema de control interno para organizaciones del sector público en Colombia, motivada por la Constitución Política de 1991. COSO II en 2004 (COSO II, 2005), es un marco de control orientado a la gestión de riesgos que constituye una nueva actualización de los sistemas de control interno.

Elementos de transparencia en la Ley 87 de 1993

La ley de control interno en Colombia (Ley 87, 1993) exhibe elementos organizacionales que permiten y facilitan que emerja la transparencia (Ley 1712, 2014): el ejercicio del control interno consulta el principio de publicidad (Art. 1º). Entre otros objetivos de control interno, el Art. 2º literal e) determina como objetivo “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”.

Puesto que el funcionario encargado de dirigir cada área de la organización es responsable por el control interno, como lo establece el art. 6º y el literal c) del art. 3º, una característica del control interno de una organización es que se tiene el deber de que todas sus transacciones se registren en forma exacta, veraz y oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros, literal e) del art. 3º.

Ahora bien, como el sistema de control interno de la organización está en todas las partes y actividades que integran la organización, su evaluación es deber del representante legal (art. 8º), quien tiene la facultad de delegarlo en la Oficina de Control Interno que es uno de los componentes del sistema de control interno (art. 9º Ley 87 de 1993, art 2º Decreto 1826 de 1994 y art. 3º Decreto 1537 de 2001. Los auditores internos verifican la adecuada y apropiada definición de los controles sobre los procesos organizacionales y comprueban la mejora permanente de tales controles de acuerdo con la evolución de la organización, literal d) art. 12 Ley 87 de 1993. Además, cumplen con la función de informar a los directivos sobre el estado del control interno de la organización en términos de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento, literal j) art. 12 Ley 87 de 1993. De la misma manera, en forma periódica en la página web institucional, se informa a la sociedad del estado del control interno de dicha entidad (art. 14 Ley 87 de 1993).

Las recomendaciones de los informes de auditoría de gestión o las actividades para subsanar las no conformidades de las auditorías de calidad que resultan de las auditorías de control interno, deben ser adoptadas por el auditado, literal g), art 4º, Ley 87 de 1993. Estando obligado el auditado a establecer sistemas de información modernos, que cuenten –entre otras características– con facilidades de gestión y control, literal i) art 4º, Ley 87 de 1993. Así, las auditorías de control interno, verifican la implantación de las medidas recomendadas, literal k) art. 12 Ley 87 de 1993.

Por tanto, la transparencia, además de ser un principio sobre el que se fundamenta la norma técnica de calidad en la gestión pública (NTCGP 1000:, 2009), como fenómeno se comprende como una característica que emerge de la aplicación de recomendaciones de auditoría, de las actividades para subsanar no conformidades, y directrices normativas sobre los subsistemas organizacionales ya mencionados: sistema de control de calidad, sistema de control interno y sistema de desarrollo administrativo.

Rutina organizacional

A partir del primer uso del constructo de rutina (López, Blanco & Guerra, 2009) se han dado tres tendencias de definiciones (i) como patrones repetidos de comportamiento o patrones recurrentes de interacción para realizar actividades a la escala organizacional, que varían con cambios en las condiciones del entorno, (ii) conjuntos de reglas o procedimientos operativos estándar y (iii) tendencias que se vinculan a comportamientos previamente adoptados o adquiridos que pueden ser activados por los estímulos o contextos apropiados (Boehm, Brown & Lipow, 1976).

Dentro de la segunda tendencia de definiciones, la concepción de rutinas organizacionales como disposiciones socialmente transmitidas y que se forman por medio de patrones repetidos de comportamientos (Bobrow & Winograd, 1977), da la posibilidad de su conservación y, a la vez, de su transmisión. Así, las rutinas organizacionales se caracterizan por exhibir durabilidad en el tiempo, en cierta medida tienen la capacidad para replicarse por imitación, movilidad de personas, relevos. También son sujeto de “mutaciones” y permiten retener las habilidades y el conocimiento (Tecuci, 1992).

Desde el punto de vista sistémico, las capacidades organizacionales no son reducibles a las capacidades de sus miembros individuales (Bobrow & Winograd, 1977). Las rutinas son a las organizaciones como los hábitos son a los individuos, pero las rutinas no son simples agregados de hábitos (Hashemi, 2013), son estructuras que entretejen (interconectan) hábitos individuales (Boehm et ál., 1976; Hodgson, 2008) y propician la emergencia de propiedades de la organización.

Las rutinas son el sujeto de la evolución de las organizaciones. En ese proceso evolutivo, las rutinas y las competencias son las unidades de selección (Kan, 2002). Las rutinas pueden ser interpretadas como comportamientos regulares (patrones), regularidades cognitivas y propensiones, que se dan: (i) en la escala de la organización, (ii) en organizaciones como un todo y (iii) en comunidades de organizaciones, o poblaciones de organizaciones (Kliksberg, 1973).

Es decir, las rutinas cambian con base en una retención selectiva basada en sus desempeños específicos. Dicho desempeño es influenciado por normas y valores que pueden ser compartidos o no entre sectores de la economía o sociedades. Sin embargo, aún no se ha descrito la forma como tales factores afectan el desempeño de las rutinas (Fitzgerald, Russo & O’Kane, 2000).

El concepto de rutina organizacional puede materializarse como un artefacto (documentación escrita, planes de auditoría o programas de auditoría, por ejemplo) (Nardo, 2010) y conectar distintas escalas en las que ocurren las acciones: la escala individual y la escala organizacional (Alles, 2002; Creswell, 1994; Lewin, Massini & Peeters, 2011; Porter, 2000), que es lo que sucede con las auditorías de control interno. Es decir, las auditorías de control interno pueden ser pensadas como rutinas organizacionales.

RESULTADOS

Se presenta como resultado un modelo de transparencia expresado analíticamente, constituido por tres reglas y una ecuación, deducida de un sistema de ecuaciones. Luego un análisis del proceso de aplicación del modelo de referencia de transparencia.

Modelo de la transparencia

Transparencia es arrojar luz sobre las reglas, planes, procesos y acciones. Es tener la posibilidad y capacidad para saber por qué, cómo, qué y cuánto. De esta manera, puesto que corrupción es el “abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos” (Transparency, 2015). La transparencia se erige como instrumento para combatir la corrupción, pero también como un medio para la responsabilidad⁸⁷ y para el control ciudadano sobre la toma de decisiones para propender por un gobierno legítimo y efectivo (Blind, 2014).

Por tanto, mientras que la corrupción corroe el tejido de la sociedad, socava la confianza del pueblo en los sistemas político y económico, en las instituciones y en los líderes y puede costarle al pueblo su libertad su salud, su dinero y, algunas veces su vida (Transparency, 2015), la transparencia asegura que los servidores públicos, los directivos, miembros de juntas directivas y hombres de negocios actúan de forma clara, comprensible e informen sobre sus actividades. Transparencia significa que el público en general pueda pedirle cuentas a los servidores públicos y a quienes manejen recursos públicos, por lo cual la transparencia es la manera más segura de protegerse contra la corrupción, de protegerse de prácticas ilícitas que socavan el buen gobierno, la ética organizacional y, a la larga, a la sociedad. Por lo anterior, la transparencia ayuda a incrementar la confianza en el pueblo y en las instituciones y a controlar la corrupción (Transparency, 2015).

Transparencia es un concepto de interés académico (Aftergood, 2015; Birkinshaw, 2012; Coglianese et ál., 2009). Institucionalmente, Transparencia Internacional (*Transparency International - The Global Anti-Corruption Coalition*) (Transparency, 2015) es una organización con presencia en diversos países, incluido Colombia, a través de la Corporación transparencia por Colombia, creada en 1998, cuyo objetivo es la lucha contra la corrupción y por la transparencia. Universidades y centros de investigación han abordado el estudio de la transparencia desde distintas ópticas (Moreno Montenegro, 2014; Tapasco López, Cuesta Molina, Cataño Osorio & Franco Rivera, 2011) e incluso se ha identificado a la falta de información como una de las cinco causas que generan corrupción (*Semana*, 2011), junto con la falta de educación, la falta de protección a testigos y las conductas permisivas y de aceptación de la corrupción.

87 *Accountability.*

En Colombia se ha planteado la medición de la transparencia a través del índice de transparencia de entidades públicas (ITEP) que operativamente cuenta con los factores de evaluación: (i) visibilidad (V), (ii) institucionalidad (I) y (iii) control y sanción (CS). La ponderación de V y CS es del 30% cada uno y el factor I tiene una ponderación del 40%, con lo cual se calcula ITEP (Ecuación 1) en una escala de 0 a 100.

Por su parte, cada factor está integrado por indicadores que a su vez cada uno tiene ponderación tipo 1 y tipo 2 (tipo 1 es el doble del peso que el tipo 2). A su vez, cada indicador se compone de subindicadores. El detalle puede ser consultado en el documento metodológico puede ser encontrado en el documento *metodológico Índice de Transparencia Nacional 2013-2014* (Transparencia por Colombia, 2015).

Alternativamente, es posible plantear analíticamente los elementos relacionados con la transparencia en una organización pública de otra forma. Si se nota como CNP al Cumplimiento de Normas y Protocolos, y AC al grado o medida de actuación de los controles, el desarrollo institucional (DI) está directamente relacionado con CNP y AC, es decir, podría ser posible diseñar una función de dos parámetros $f(x,y)$ (Ecuación 2) tal que:

Ahora, desde la perspectiva del riesgo, el cumplimiento inadecuado de normas y protocolos (CNP) expone a la organización pública al riesgo de bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos para la toma de decisiones (Regla 1).

Lo cual genera una reacción en cadena, pues ante un bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos, hay un exceso de discrecionalidad, entendida como la toma de decisiones sin atender la reglamentación, bien por no existen o son ineficaces los controles, o bien porque la reglamentación misma no es pertinente o incluso no existe. Con lo cual se tiene que de la Regla 1 se desarrolla una segunda regla (Regla 2).

Por otra parte, la inoperancia de los controles tanto internos como externos es una expresión de la deficiente actuación de los controles (Regla 3).

De aquí que, cuanto más cumplimiento de normas y protocolos (CNP) hay mayor desarrollo institucional (DI), y viceversa; y además cuanto mayor sea la efectividad de los controles (AC) hay mayor desarrollo institucional (DI) y viceversa, es claro que la ecuación 2 se puede reescribir de forma que es una constante de proporcionalidad en los números reales (λ) que puede llamarse la 'propensión al crecimiento organizacional' (Ecuación 3). Eventualmente puede medirse empíricamente.

Si adicionalmente notamos con GDCAP a la capacidad para generar y entregar conocimiento, que es la función simétrica de la capacidad para absorber conocimiento valioso del entorno (ACAP) (Lopez-Cruz & Obregon Neira, 2016), entonces es posible establecer formular la relación inversamente proporcional entre el desarrollo institucional (DI), la capacidad para generar y entregar conocimiento (GDCAP) y la corrupción, es decir, que cuanto mayor desarrollo institucional (DI) y mayor capacidad para generar y entregar conocimiento, es menor la corrupción.

Reemplazando la Ecuación 3 en la Ecuación 4 y resolviendo la relación de proporcionalidad con una constante de 'propensión a la corrupción', se puede escribir la Ecuación 5 que expresa cuantitativamente la relación antes explicada y que podría ser complementaria al índice de transparencia de entidades públicas ITEP (Transparencia por Colombia, 2016).

De esta manera, la Ecuación 5 y las Reglas 1, 2 y 3, conforman un modelo de referencia que relacionan los conceptos de control organizacional, a través de CNP y de transparencia, más allá de la divulgación de información, a través de GDCAP y que podría complementar a ITEP.

Análisis de aplicación del modelo de referencia de transparencia

En el terreno, las auditorías de control interno son auditorías de gestión o auditorías de calidad: pruebas para evaluar procesos organizacionales respecto a referentes que, posiblemente varíen el tiempo, corto plazo o largo plazo. Como rutinas, las auditorías de control interno son recurrentes de interacción que obedecen a normas y procedimientos estandarizados, de manera que encierran en sí mismas –en las pruebas que se practican– conocimiento acerca de los procesos organizacionales. En síntesis, son rutinas organizacionales (López-Cruz & Obregón Neira, 2016) que también permiten evaluar los controles de otros procesos organizacionales que son evaluados en términos de su eficacia y eficiencia.

Puesto que la aplicación de las pruebas de auditoría producen, entre otros resultados, un diagnóstico acerca de la operación e idoneidad de los controles sobre los procesos organizacionales, se espera que el líder del proceso auditado enuncie un plan de mejoramiento de tales controles con fundamento en la obligatoriedad (Ley 87, 1993) de adoptar las recomendaciones de los informes de control interno. Esta no es una actividad accesoria al proceso organizacional, por el contrario, el control es un componente que cataliza el proceso organizacional en cuanto que facilita instantáneamente y, además, hacia el futuro, el flujo normal y retrospectivo.

Por ejemplo, el proceso disciplinario materializado en un expediente nace en un documento que refiere un hecho. En un primer momento dicho documento tiene las mismas características de cualquier documento de correspondencia, por lo cual se identifica mediante un código de ingreso a la entidad (Procuraduría General de la Nación). Surtida una evaluación experta, si se determina que es un asunto disciplinario, dicho documento se convierte en una queja a la que se le asignan nuevos códigos de identificación. Lo relevante como control no son los códigos en sí mismos, sino la estrecha relación que existe entre dichos códigos por tratarse del mismo documento. Esta 'trazabilidad' mitiga el riesgo de que se pierda el curso tácitamente esperado por quien remitió el documento, pero a la vez da cuenta del recorrido histórico del mismo y de los intervinientes en la vida de dicho expediente desde su origen.

La coherencia y pertinencia entre controles de proceso permite esperar un incremento en el grado de actuación de los controles (AC) en su conjunto, como lo establece la regla

3. En estas circunstancias se busca que AC sea un número mayor que la unidad, pero puede ser afectado por el valor del parámetro en la ecuación 5.

Por esta vía, se logra el fortalecimiento (y por tanto el desarrollo) de los procedimientos y procesos organizacionales, incluyendo aquellos que tiene que ver con la toma de decisiones. Con un fortalecimiento en los procedimientos y procesos organizacionales se disminuye la discrecionalidad (Regla 2), pero también se incrementa el cumplimiento de normas y procedimientos - CNP (Regla 1). De la misma manera con AC, el valor de CNP crece moderado por el parámetro en la ecuación 5.

Con CNP un número mayor que uno, al igual que AC, se produce el entorno para que los datos de la organización sean confiables (especialmente como consecuencia de CNP) y estén disponibles (especialmente por AC). Con estas condiciones las organizaciones producen información de valor y significado tanto para los integrantes de la organización y, además, para los *stakeholders* de la misma, que es una característica de la transparencia.

La confiabilidad de los datos permite la posibilidad de producir información de interés para *stakeholders*. En el caso del proceso disciplinario, los *stakeholders* no solo son el 'disciplinado' y eventualmente el 'quejoso' (quien remite la queja), si se conoce, sino sus apoderados legales, los medios de comunicación y la sociedad, cuyo interés es que las conductas de los servidores públicos y de aquellos particulares que deben responsabilizarse por la administración de recursos públicos permitan maximizar el beneficio social.

Por cuanto la auditoría de control interno busca evaluar la efectividad e idoneidad de los controles, induce a que los líderes de procesos se hagan responsables de la alineación de los controles a los fines propuestos. Y en cuanto que es el público el principal interesado en la efectividad de los procesos, conviene a todos que no solo sean visibles los resultados finales, sino que también lo sean las etapas de los procesos, respetando los criterios de clasificación de información, tanto establecidos por la ley como por las políticas organizacionales de la entidad.

Aprovechando en forma adecuada la información disponible en la organización, es posible gestionarla como conocimiento, es decir, para generar conocimiento que puede ser efectivamente distribuido, es decir entregado. Con lo cual, la organización se hace más efectiva al contar con información cierta de sus actividades y resultados y a la vez los *stakeholders* externos. Por esto es que la capacidad para generar y entregar conocimiento (GDCAP) también puede tomar un valor positivo.

Por tanto, en la parte izquierda de la ecuación 5, basta con tener un valor del parámetro suficientemente grande para que al coordinarlo con el valor del parámetro permita el objetivo del incremento de la transparencia, cual es la disminución de la corrupción .

Esto resulta del seguimiento de rutinas organizacionales de evaluación de los procesos y de los controles de los procesos, a las que se llamaron auditorías de control interno. Con lo

cual se puede inferir, a partir de la ecuación 5 y las reglas de razonamiento aplicadas, que dichas auditorías de control interno pueden gestionar la transparencia en la organización y, como efecto final, la mitigación de la corrupción.

Conclusión

En este artículo se ha presentado el reciente interés en la investigación en transparencia y control interno, de acuerdo con la revisión de literatura en las bases de datos Scopus y Web of Science. A la vez, la legalidad colombiana que tiene a la Ley 1712 de 2014 como referente principal, constituye un contexto más apropiado para generar transparencia. También se mostró cómo el **índice** de transparencia de entidad públicas (ITEP) puede re-expresarse a partir del mejoramiento del desempeño institucional (DI) y de la capacidad para generar y distribuir conocimiento organizacional (GDCAP).

Como modelo de referencia se aporta un modelo de transparencia. Se presentó de manera sintética cómo se construyó dicho modelo a partir de las capacidades organizacionales. El modelo queda conformado por tres reglas y una ecuación.

Dentro del modelo presentado como resultado, se mostró cómo el desempeño institucional (DI) proviene del adecuado cumplimiento de normas y procedimientos (CNP) y de la actuación de los controles (AC) (Ecuación 2). Y que a la vez el mejoramiento en el desempeño institucional (DI) permite que la organización disponga de los datos e información que hacen efectiva la generación y distribución de conocimiento organizacional (GDCAP). Una posible limitante del modelo del que parte el razonamiento es la determinación de los parámetros α y β , que debería provenir de datos empíricos que, en todo caso, no son más costosos de obtener que los mismos datos de los indicadores y subindicadores de ITEP, e incluso podrían eventualmente calcularse a partir de un *dataset* de tales indicadores.

Se ha inferido que la transparencia no es una característica abordable directamente, pues como se ha mostrado, su posibilidad depende de que le antecedan datos confiables, es decir que correspondan con los hechos sucedidos. Y para que las acciones que generan tales hechos correspondan con lo que se determina normativa y legalmente, las actividades deben cumplir con los procedimientos y procesos organizacionales, para lo cual deben existir controles, deben ser eficaces y su desempeño debe ser evaluado por medio de las rutinas organizacionales conocidas como auditorías de control interno. Así que la transparencia es una característica o propiedad emergente en las organizaciones que garanticen el cumplimiento de normas y procedimientos, y que a la vez aseguren un adecuado desempeño de los controles sobre los procesos organizacionales.

Por consiguiente, las auditorías de control interno facilitan y propician la emergencia de la transparencia en las organizaciones, por lo cual son instrumento que permite gestionar la transparencia.

Finalmente, pudiese interpretarse la transparencia como una propiedad del conocimiento organizacional que entra en contradicción con el requerimiento de la protección de los datos de la organización. Podría argumentarse que la transparencia se opone a la confidencialidad, a la disponibilidad e incluso a la integridad de los datos. Esto no se ha abordado en esta investigación y podría ser un hilo importante de siguientes investigaciones.

Bibliografía

- Aftergood, S. (2015). Reducing Government Secrecy: Finding What Works. *Yale Law & Policy Review* - Available at <http://www.fas.org/sgp/eprint/aftergood.pdf>, 27(2), 399-416.
- Alles, M. G. (2002). A Critical analysis of the "Innovator's Dilemma": why should new technologies cause great firms to fail. *The International Journal of Digital Accounting Research*, 2(4): 235-266.
- Añaños Meza, M.-C. (2009). La "responsabilidad de proteger" en Naciones Unidas y la doctrina de la "responsabilidad de proteger". *UNISCI Discussion Papers* (21), 164.
- Birkinshaw, P. (2012). Transparency as a human right. C. C. Hood & D. Heald (Eds.). *Transparency: The Key to Better Governance?* Proceedings British Academy (Vol. 1, pp. 47-58). London: Oxford University Press / British Academy Publications Online: February 2012. Available at <http://www.britishacademypublications.com/view/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001/bacad-9780197263839-chapter-3>.
- Blind, P. K. (2014). The Transparency Triangle: Differentiating Inputs, Outputs and Outcomes. *Policy-Driven Democratization*. Palgrave Macmillan US, 51-81.
- Bobrow, D. G. & Winograd, T. (1977). An overview of KRL, a knowledge representation language. *Cognitive Science*, 1(1), 3-45.
- Boehm, B. W., Brown, J. R. & Lipow, M. (1976). Quantitative evaluation of software quality. Paper presented at the Proceedings of the 2nd international conference on Software engineering.
- Caridad, M. J. & Fernández de Pelekaís, C. A. (2011). Participación ciudadana empoderada por la Responsabilidad bajo el enfoque de la Recursividad. *Coemptum*, 3(1), 19-33.
- Castellano Caridad, M. I., Martínez-Cardós Ruiz, J. L. & Castellano, N. (2014). Acceso a la información para el ejercicio del control social fundamentado en la responsabilidad. *CICAG Revista del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales*, 12(1): 162-175.

- Chorafas, D. N. (2001). What is Meant by 'Internal Control'? Implementing and Auditing the Internal Control System (pp. 28-53): Springer.
- Coglianesse, C., Kilmartin, H. & Mendelson, E. (2009). Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration. Available at <http://www.hks.harvard.edu/hepg/Papers/transparencyReport.pdf>. *George Washington Law Review*, 77(4): 08-41.
- Cong, X. & Pandya, K. V. (2003). Issues of knowledge management in the public sector. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 1(2): 25-33.
- Congreso de Colombia (1993). Ley 87 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*.
- Congreso de Colombia (1995). Ley 190 de 1995 Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Estatuto Anticorrupción.
- Congreso de Colombia (1997). Ley 412 de 1997 Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis.
- Congreso de Colombia (1998). Ley 489, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. República de Colombia.
- Congreso de Colombia (2011). Ley 1474 de 2011 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4632 de 2011. Reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4632 de 2011
- Congreso de Colombia (2014). Ley 1712, Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia Ley 970 de 2005 por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. (2005).
- COSO I. (1997). Control interno: Estructura Conceptual Integrada. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Bogotá: ECOE.

- COSO II. (2005). Control interno: Informe COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Bogotá: ECOE.
- Creswell, J. W. (1994). Diseño de investigación. Aproximaciones cualitativas y cuantitativas. Sage. Capítulo 9, 171.
- De Heyer, G. (2011). New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(3): 419-433.
- Espejo, R., Bula, G. & Zarama, R. (2001). Auditing as the dissolution of corruption. *Systemic Practice and Action Research*, 14(2): 139-156.
- Espinosa, A. (2001). Una visión cibernética de las organizaciones sociales. H. Andrade, I. Dyner, Á. Espinosa, H. López & R. Sotaquirá (Eds.), *Pensamiento sistémico: Diversidad en búsqueda de unidad*. Bucaramanga: Ediciones Universidad Industrial de Santander.
- Fitzgerald, B., Russo, N. & O'Kane, T. (2000). An empirical study of system development method tailoring in practice. ECIS 2000 Proceedings, 4.
- Hashemi, S. M. G. (2013). A comprehensive systemic model of innovation management: Total innovation management (TIM).
- Hodgson, G. M. (2008). The concept of a routine Handbook of organizational routines (pp. 15-28). Great Britain: Edward Elgar.
- Jensen, M. C. (1993). The modern industrial revolution, exit, and the failure of internal control systems. *The Journal of Finance*, 48(3): 831-880.
- Kan, S. H. (2002). Metrics and models in software quality engineering: Addison-Wesley Longman Publishing Co., Inc.
- Kliksberg, B. (1973). Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico: introducción al caso latinoamericano; elementos para una sociología del subdesarrollo tecnológico latinoamericano. Buenos Aires: Paidós.
- Lewin, A. Y., Massini, S. & Peeters, C. (2011). Microfoundations of internal and external absorptive capacity routines. *Organization science*, 22(1): 81-98.
- Leydesdorff, L. A. (2006). The knowledge based economy: modeled, measured, simulated. Boca Raton, Florida: Universal Publishers.
- López, O., Blanco, M. & Guerra, S. (2009). Evolución de los modelos de la gestión de innovación. *Innovaciones de Negocios*, 5: 251-264.
- López-Cruz, O. & Obregón Neira, N. (2016). Design of the Organizational Absorptive Capacity: A New Construct Proposal and Literatures. In *Publishing*.

- Lopez-Cruz, O. & Obregón Neira, N. (2016). Diseño de la capacidad de absorción en las organizaciones: propuesta de un nuevo constructo y literatura. Paper presented at the Congreso Nacional e Internacional en Innovación en la Gestión de Organizaciones, abril, Bogotá.
- López-Cruz, O. (2002). Taylor, el ingeniero que determinó la administración: Taylorismo como máxima expresión del cartesianismo en la administración. *Revista de Tecnología - Journal of Technology*, 1(1): 56-69.
- López-Cruz, O. (2003). Self control: intelligent organizations. *Revista de Tecnología - Journal of Technology*, 2(1): 68-70.
- Molano Vega, D. (2014). *Las TIC la mejor herramienta para ganar eficiencia y transparencia*. Consultado diciembre 12, 2014. <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-article-8216.html>. Retrieved Jul. 16, 2016, 2016
- Moreno Montenegro, A. M. (2014). Contratación Transparente. *El Estado Colombiano*. (Especialización en Finanzas y Administración Pública), Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C.
- Nardo, M. A. S. (2010). Un nuevo enfoque para la gestión de las políticas de innovación, en función del desarrollo sostenible. DOI: 10.5585/RAI.2010685. RAI: *Revista de Administração e Inovação*, 7(3): 79-93.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Nonaka, I., Toyama, R. & Nagata, A. (2000). A firm as a knowledge-creating entity: a new perspective on the theory of the firm. *Industrial and corporate change*, 9(1): 1-20.
- NTCGP 1000:2009 Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. (2009).
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable. Paper presented at the VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Oct. Panamá.
- Porter, M. E. (2000). What is strategy?
- Revista Semana. (2011, 2011/07/14). Cinco razones por las que la corrupción no para de crecer. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/cinco-razones-corrupcion-no-para-crecer/242988-3>.
- Tapasco López, D. A., Cuesta Molina, A. C., Cataño Osorio, V. & Franco Rivera, D. C. (2011). *Transparencia en el Estado colombiano: ¿transparencia estatal colombiana, una verdadera utopía?* (Especialización en Derecho Administrativo). Universidad Libre, Pereira.

- Taylor, F. W. (1985). Principios de la administración científica. México: Herrero Hermanos.
- Tecuci, G. (1992). Cooperation in knowledge base refinement. Paper presented at the Machine Learning: Proceedings of the Ninth International Conference ML92.
- Transparencia por Colombia (2015). Índice de Transparencia Nacional 2013-2104. Documento metodológico. Recuperado de www.indicedetransparencia.org.co. Retrieved July 13, 2016
- Transparencia por Colombia (2016). Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. Recuperado de <http://indicedetransparencia.org.co/>. Retrieved July 2, 2016
- Transparency (2015). Corruption Perceptions Index 2015. Consultado junio 25 de 2016. Recuperado de <http://www.transparency.org/>