

**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Memorias

V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública

Sandra Rojas Barrero (Comp.)





**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**



**Instituto de Estudios
del Ministerio Público**

**Memorias V Congreso Internacional de Investigación en
Gestión Pública IGP 2018:
“Derechos y Enfoque Diferencial en la Gestión Pública”**

© Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), 2020

Fernando Carrillo Flórez

Procurador General de la Nación

Juan Carlos Cortés González

Viceprocurador General de la Nación

Diana María Dajer Barguil

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Directora

Sandra Rojas Barrero

Compiladora

*Emilio Polo, Luis Alberto Sandoval, Omar Vivas,
Diego Ceballos, Rubén Mendoza, Yulieth Pérez, Neysi
Contreras, Lina Palencia, Miguel Álvarez, Andrea Zarate,
Linaury Martínez, Susana Arellano, Johanna Ortega, Fabio
Rojas, Margarita Pérez, Ingrith Romero, Diana Orozco,
Estefanía Díaz, Natalia Rodríguez, María Lucía Sierra, Oscar
Arias, Yehiny Guevara, Sebastián Calderón, Guillermo Pérez,
Laura Chica y Erick Pérez.*

Autores Ponencias

Claudia Rodríguez

Jairo Santander Abril

Deyanira Duque

Andrea González

Relatores

Mónica Vega Solano

Corrección de textos

Luis Enrique Martínez Ballén

Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)

Coordinador editorial

Natalia del Pilar Cerón Franco

Diseñadora IEMP

ISSN 2711-2683

Instituto de Estudios del Ministerio Público

correo: servicio@iemp.gov.co

PBX: +57(1)5878750 Ext IP: 11621

Cra 5 n.º 15-80. Piso 16.

Bogotá D. C., Colombia. 2020

Cód. postal 110321

*La información suministrada en este libro es exclusiva
responsabilidad de los autores y no compromete a la
Procuraduría General de la Nación ni al Instituto de Estudios
del Ministerio Público.*

Índice

Crónica de los Congresos de Investigación en Gestión Pública 2012–2018	5
Conferencia internacional-España	
Construcción de paz, vínculo entre democracia, derechos humanos y desarrollo <i>Emilio Polo Garrón</i>	12
Conferencia nacional	
La institucionalidad del gasto público en Colombia: propuestas de reforma a la gestión y control fiscal, <i>Luis Alberto Sandoval Navas</i>	19
Eje 1. Sostenibilidad y enfoque diferencial	25
Ponencia 1. Intervención estatal para la sostenibilidad desde el enfoque diferencial <i>Omar Vivas-Cortés</i>	26
Ponencia 2. Desde una mirada de las diferencias al escenario integral de las políticas públicas, <i>Diego Ceballos Bohórquez</i>	39
Ponencia 3. Reforma rural integral en Colombia, una mirada desde el municipio de Fortul-Arauca, <i>Rubén Mendoza, Yulieth Pérez, Neysi Contreras y Lina Palencia</i>	52
Relatoría de <i>Claudia Rodríguez</i> . Mesa eje I. Sostenibilidad y enfoque diferencial	59
Eje 2. Conflictos sociales y posconflicto	62
Ponencia 1. Reparación colectiva judicial en la justicia transicional, <i>Miguel Álvarez-Correa G-C</i>	63
Ponencia 2. Aproximación de un modelo matemático y jurídico para medir la impunidad, en los marcos jurídicos de implementación de justicia en el posconflicto <i>Andrea Zárate Covo y Linaurys Martínez Vivanco</i>	71
Ponencia 3. «Educar para movilizar». El surgimiento de la conciencia colectiva desde los entornos educativos, <i>Susana Paola Arellano, Johanna Elizabeth Ortega Narváez y Fabio Darío Rojas Rivera</i>	90
Relatoría de <i>Jairo Santander Abril</i> . Mesa eje II. Conflictos sociales y posconflicto	101
Eje 3. Política pública y desarrollo	103
Ponencia 1. Determinantes sociales de la salud identificados en los eventos de fiebre tifoidea en Garzón, Huila, 2012–2017, <i>María Margarita Pérez Cabrera Ingrith Marcela Romero Méndez</i>	104

Ponencia 2. El costo alternativo de las entidades territoriales al otorgar subsidios a los servicios públicos, <i>Diana Esperanza Orozco Parra</i>	115
Ponencia 3. Fortalecimiento de la competencia científica en niños de transición implementando rutinas de pensamiento en una institución de Bucaramanga <i>Estefanía Díaz Ochoa y Natalia Rodríguez López</i>	122
Relatoría de <i>Deyanira Duque</i> . Mesa eje III. Política pública y desarrollo	135
Eje 4. Participación y territorio	137
Ponencia 1. Diseño de acciones para el mejoramiento de la gestión pública desde el Observatorio Regional de Gestión Administrativa, <i>María Lucía Sierra Sierra y Oscar Fernando Arias Rodríguez</i>	138
Ponencia 2. Asimetrías municipales en la implementación de la Política Pública de Gobierno Digital en Colombia, <i>Yehiny Yulied Guevara Castro y Sebastián Camilo Calderón Carvajal</i>	150
Ponencia 3. Democracia plebeya en el Catatumbo: una experiencia de gobernanza desde el territorio, <i>Guillermo Andrés Pérez Pardo y Laura Chica Velásquez</i>	176
Ponencia 4. Análisis del modelo de Estado contratante frente al Estado ejecutor y productor en obras, bienes y servicios en Colombia, <i>Erick Andrés Pérez Álvarez</i>	186
Relatoría de <i>Andrea del Pilar González Peña</i> . Mesa eje IV. Participación y territorio.....	196

Crónica de los Congresos de Investigación en Gestión Pública 2012–2018

El Instituto de Estudios del Ministerio Público es una unidad administrativa especial de carácter académico, autonomía financiera y presupuestal. En atención a las funciones consagradas en el título VII, artículo 50, numeral 2.º del Decreto 262 del 2000, al Instituto le corresponde organizar, promover y desarrollar actividades de investigación y, además, adelantar labores académicas sobre temas de interés para el ministerio público, como eventos en los que participan expertos ajenos a la entidad.

Con el propósito mencionado de promover la investigación, y para la mayor y mejor socialización de resultados y avances de los programas, el despacho del Instituto y la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, en convenio interadministrativo con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), planearon en el año 2012 realizar el Primer Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública, espacio de interacción de los investigadores del IEMP, el sector académico y aquellos actores sociales y estatales claves para la generación y promoción de iniciativas y de innovaciones orientadas a la mejora de las acciones públicas, la defensa de los derechos humanos, la protección de los intereses colectivos y la primacía de los principios constitucionales.

Es así como en noviembre de 2012 se realiza el Primer Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, al cual asistieron investigadores, grupos y redes de investigación, y actores del sector académico y la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales. Durante el evento se desarrollaron tres bloques o ejes temáticos, que fueron enriquecidos mediante la realización de paneles, organizados de la siguiente manera.

Eje 1. Panorama de las tendencias mundiales de la Administración Pública: desafíos y oportunidades para Colombia. Panel ampliado de expertos.

Eje 2. La gestión de las políticas públicas: cómo hacer realidad las prioridades de campaña y de gobierno.

Panel 1. De la decisión a la implementación de políticas públicas. Los desafíos del alto gobierno y de las agencias ejecutoras.

Panel 2. La organización del sector público y los modelos de gestión para la implementación de políticas públicas.

Panel 3. Coordinación y articulación para la implementación de la política pública.

Panel 4. Monitoreo, control y evaluación de la política pública.

Eje 3. Ciencia, tecnología e innovación para la Administración Pública.

Panel ampliado. Los sistemas nacionales para la gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación, y la administración de los recursos destinados a ciencia, tecnología e innovación. (Opciones de preguntas seleccionadas del público).

Eje 4. Propuestas para el cambio en la Administración Pública.

Panel 1. Manejo del cambio y la comunicación.

Panel 2. La vocación del servicio: incentivos y sanciones.

Panel 3. Experiencias exitosas para el cambio en la Administración Pública.

Panel 4. Los alcaldes como implementadores por excelencia de las políticas públicas.

El Segundo Congreso Internacional de Investigación sobre Gestión Pública-IGP 2014, tuvo como objetivo conocer y difundir los avances de la investigación científica en materia de gestión pública en América Latina y en Colombia. Para ello, se contó con espacios donde se expusieron los programas de investigación que se adelantan y se permitió la difusión de resultados investigativos, mediante paneles temáticos, donde se presentaron los avances de investigación de problemas públicos sobre gestión de políticas, aprovechamiento de productos y resultados de investigación en temas ambientales, de gestión del riesgo, de tecnologías de la información y las comunicaciones, como de los sistemas de gestión administrativa.

El IEMP, bajo la orientación general de la Dirección, y el auspicio de la jefatura de Investigaciones a cargo del Dr. Luis Enrique Martínez Ballén, realizó en noviembre de 2014 el II Congreso Internacional en la ciudad de Bogotá, teniendo como eje central la «innovación para el buen gobierno y el servicio a la ciudadanía», dirigido a investigadores, profesores y comunidad académica, servidores públicos, grupos de interés, sociedad civil y ciudadanos, de acuerdo con las temáticas.

El congreso se desarrolló bajo la directriz de tres ejes que fueron enriquecidos mediante la realización de paneles, organizados de la siguiente manera.

Eje 1. La gestión de las políticas públicas: estado de los problemas de la Administración Pública en Colombia y América Latina.

Panel 1. Democracia y partidos (democracia, elecciones, partidos, clientelas, meritocracia y carrera administrativa).

Panel 2. Dificultades para la integración regional (internas, externas).

Panel 3. Investigación sobre corrupción en Colombia, estado de la cuestión y su papel en el desarrollo de la gestión pública.

Panel 4. Ordenamiento territorial y desarrollo, termómetro del avance de lo público en Colombia y América Latina.

Eje 2. Ciencia, tecnología e innovación para la Administración Pública: innovación desde la investigación científica.

Panel 1. La investigación en temas ambientales y de gestión del riesgo, exigencias derivadas para la innovación pública (cambio climático).

Panel 2. Experiencias exitosas de aplicación de innovaciones de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la gestión pública.

Panel 3. Debates sobre los sistemas de gestión del sector público.

Eje 3. Ideas para el cambio en la Administración Pública: la gestión pública en un escenario posconflicto.

Panel 1. El alcance de los acuerdos.

Panel 2. El papel de la participación y el control político de cara a la implementación de los acuerdos.

Panel 3. La convivencia ciudadana y la paz, escenario para el desarrollo de la ciudadanía.

Panel 4. Condiciones de salud de los operadores judiciales de cara a un proceso de justicia transicional.

En 2015, dando continuidad a la perspectiva de «innovación para el buen gobierno y el servicio a la ciudadanía», el III Congreso Internacional IGP definió como objetivo conocer y difundir los avances de la investigación científica en materia de gestión pública en América Latina y en Colombia.

En esta versión, además de investigadores del IEMP, el encuentro contó con la participación de instituciones como la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), la Universidad Santo Tomás, la ESAP, la Maestría de Gestión del Riesgo de la Escuela de Ingenieros Militares, y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo.

El congreso se realizó en la ciudad de Bogotá en las instalaciones de la Universidad Santo Tomás, y se desarrolló bajo la directriz de cuatro ejes organizados de la siguiente manera.

Eje 1. Investigación para el siglo XXI, adaptación y cambio: ambiente, gestión del riesgo y ordenamiento territorial.

Panel 1. Ambiente.

Panel 2. Gestión del riesgo de desastres.

Panel 3. Ordenamiento territorial.

Eje 2. Investigación en ciencia, tecnología e Innovación, en las áreas de ciencias humanas, sociales y de educación. Eje liderado por Colciencias.

Eje 3. Justicia e inequidad: ¿un atropello a la armonía de la sociedad? Temáticas con carácter interinstitucional e interdisciplinario, a saber:

Temática 1. Delitos seriales.

Temática 2. Investigación en criminalidad.

Temática 3. Delitos menores.

Temática 4. La justicia por cuenta propia.

Temática 5. *Víctimas de delincuencia común*–reparación.

Eje 4. La nueva gerencia pública (NGP) en Colombia.

Panel 1. Antecedente y usos de la NGP en el país.

Panel 2. La gestión para resultados (GpR), herramienta de la NGP.

Panel 3. Propuesta anticorrupción: implementación de la NGP en Colombia.

En septiembre de 2016 se realizó el IV Congreso Internacional IGP: «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, y el fortalecimiento del proceso de paz como la potenciación del desarrollo de los países.

El encuentro tuvo la participación de investigadores del IEMP, de la Procuraduría General de la Nación y la ESAP, se desarrolló 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.

La quinta versión del congreso buscó difundir los avances de la investigación científica en el marco de los «derechos y el enfoque diferencial en la gestión pública», para promover la innovación de las buenas prácticas y alternativas de mejora, generadoras de cambio, el fortalecimiento del proceso de construcción de la paz y la plena vigencia de los derechos humanos (DD. HH.).

La organización del congreso se dio bajo los lineamientos del IEMP, la Procuraduría General de la Nación, Colciencias, y las Universidades Central y Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), con el apoyo de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho (Acofade), en las instalaciones del Teatro de Bogotá.

Los ejes temáticos del congreso fueron los siguientes.

Eje I. Sostenibilidad y enfoque diferencial

La sostenibilidad, entendida como una nueva forma de comprender el desarrollo, que supera la concepción de progreso e incluye la idea de aprovechamiento de los activos y recursos en términos de resiliencia y perdurabilidad, en donde las comunidades pervivan capitalizando los medios de vida asociados al entorno. En este sentido, la sostenibilidad cobija también la mirada diversa y armónica de grupos vulnerables.

El enfoque diferencial promueve la focalización de la acción pública a partir del reconocimiento de las diferencias, particularidades y contextos, con ello concede a las poblaciones un esquema de priorización en clave de sus especificidades, lo que supera los obstáculos impuestos por la interpretación de sus sentires, necesidades y oportunidades desde otras latitudes, mediación que ha sido marcada por la asimetría de la interlocución con el aparato estatal. Las respuestas de la gestión pública ya no pueden ser de orden global u homogéneas sino localizadas y coherentes.

Este eje del congreso buscó resaltar la generación de conocimiento sobre las buenas prácticas, haciendo visible la innovación, la inclusión de tecnologías, la mejora de proce-

sos y la emergencia de formular políticas sobre inclusión social de grupos vulnerables, la gestión pública para la defensa de los DD. HH., y el aprovechamiento de recursos naturales y fuentes energéticas como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Eje II. Conflictos sociales y posconflicto

La capacidad de gestión de los Gobiernos queda profundamente debilitada y fracturada en los territorios después de cualquier confrontación armada, más aún, cuando esta es prolongada e irregular. Es por ello que en un escenario de posconflicto uno de los retos es identificar los mecanismos adecuados para reconstruir la capacidad de gobierno en los territorios, para agenciar las tensiones y conflictos sociales que emergen después de un escenario de confrontación.

Este eje tuvo como objetivo presentar trabajos en temas como gobernanza y territorio, legitimidad y confianza social, escenarios de resolución de conflictos en la gestión pública, reintegración y gestión pública, políticas públicas para el restablecimiento de las estructuras de gobierno, revitalización institucional, entre otros.

Eje III. Política pública y desarrollo

Los DD. HH., como conquista de la humanidad, plantean una serie de condiciones que los hacen universales, indivisibles e interdependientes, así como obligaciones inherentes a todos los seres humanos, que ningún gobierno o autoridad puede negar, desconocer o vulnerar. Como valor supremo universal, el derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Gobiernos a actuar de manera que aseguren la promoción y protección de los mismos, así como las libertades fundamentales sin ningún tipo de distinción. En este sentido toda política pública, entendida como el ámbito de ejercicio de poder y de acción de los Gobiernos, está obligada a velar por su vigencia.

El desarrollo, entendido como un proceso de mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, no solo se refiere a las condiciones objetivas, esto es, salud, vivienda, educación, servicios públicos y movilidad, sino también, a la manera de generar y hacer viable el disfrute de tales condiciones, a saber, ambiente sano, paz, justicia social, entre otras. En la actualidad, los ODS nos impelen a adoptar modelos de desarrollo cuyo relacionamiento con el ecosistema tenga en cuenta las generaciones presentes y futuras.

Este eje pretendió abordar interrogantes sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, de manera que aseguren la vigencia de los DD. HH., así como experiencias a nivel internacional, nacional o territorial, que puedan ofrecer pistas para abordar este desafío.

Eje IV. Participación y territorios

La gestión pública implica un proceso integral, sistemático y participativo en el cual se articulan la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la acción pública. En los

territorios, entendidos como sujeto y objeto de la gobernanza, la participación ciudadana plantea desafíos para incluir la diversidad de demandas y poblaciones en un ejercicio democrático.

Algunas de las temáticas que se trataron en este eje fueron la participación ciudadana en la gestión pública; la participación ciudadana y las políticas públicas territoriales; la gobernanza, el territorio y la gestión pública, y el territorio como sujeto y objeto de la gobernanza.

En estas memorias se presentan algunas de las ponencias y moderaciones del V Congreso Internacional IGP, llevado a cabo en la Universidad Central durante el mes de septiembre del año 2018. Más de catorce investigaciones, que conforman este documento, se presentaron durante dos días en cuatro mesas de trabajo.

Las cinco versiones del congreso realizadas durante los años 2012 a 2018, lograron congregar —en promedio acumulado— a 1200 académicos, investigadores y servidores públicos del orden nacional e internacional, así como ciudadanos interesados en las temáticas desarrolladas en los encuentros.

El IEMP espera que estas memorias sirvan para incentivar futuros trabajos de investigación sobre la gerencia pública, la cultura de paz y el buen gobierno.

Conferencia internacional-España

Construcción de paz, vínculo entre democracia, derechos humanos y desarrollo

Emilio Polo Garrón¹

Tras años de experiencia laboral y de recorrido por diferentes lugares azotados por conflictos armados y el consecuente sufrimiento de la población civil (*i. e.* Oriente Próximo, la República Democrática del Congo, el Sahara Occidental, Centro América y Colombia, entre otros), quiero hacer una serie de advertencias para hacer un llamado de atención, las cuales dejo como prefacio para esta intervención.

La primera es que la democracia y la guerra son incompatibles. No es posible hablar de un país democrático si se encuentra en guerra. La segunda es que no hay futuro para un país en guerra. Y la tercera, es que no hay un futuro esperanzador si no contamos en su diseño con las mujeres. Dado esto último, sería de interés que para este tipo de eventos² estuviesen invitadas y hubiera más participación de las mujeres, absolutamente valiosas, de este país, quienes tienen mucho por contar.

Ahora, retomando el eje central del Congreso IGP, presento algunas reflexiones que serán desarrolladas en esta intervención. La primera es que hay una gran distancia, que a veces parece insalvable, de un lado, entre la epistemología, el conocimiento, la academia y, de otro lado, la realidad que viven muchas personas en los territorios. Al respecto, Colombia es un caso ejemplarizante, dado que existe y persiste una distancia, bastante amplia, entre la academia, los expertos y la realidad, que padecen desde el sufrimiento un gran número de ciudadanos.

La segunda reflexión hace referencia a la confusión habitual entre lo público y lo estatal. Lo público implica a la ciudadanía. Nos referimos a que los ciudadanos —y por extensión las personas no nacionales que están en tránsito en un país— puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan ocupar los espacios públicos con absoluta normalidad. Por tanto, lo público haría referencia a lo de todas y lo de todos, que no es siempre lo mismo que lo que hace referencia a lo estatal.

1 Licenciado en ciencias políticas y sociología, magíster en cooperación internacional y desarrollo, cooperante internacional tanto en el Estado Español como en diferentes áreas geográficas de América Latina, África y Oriente Próximo. Coordinador área de cooperación al desarrollo de la organización no gubernamental Paz con Dignidad de España. Docente de la especialización en construcción de paz de la Universidad Nacional de Colombia, docente de la especialización en gestión pública de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

2 V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública (IGP) 2018.

La tercera cuestión, que quiero elevar en tono de reflexión, está asociada con la visión eurocentrista, que está presente en la academia, y por supuesto en la acción política y de las instituciones, la cual no reconoce los saberes de los pueblos, en la misma dimensión que el saber académico. Hay una suerte de racismo académico, racismo institucional. Es importante reconocer que hay bastante por aprender de las mujeres y de los hombres de los territorios, en un país como Colombia, por ejemplo.

Otra reflexión para compartir es que las políticas públicas sin presupuesto son papeles mojados. Esto hace referencia a que pueden diseñarse planes de desarrollo y de políticas públicas maravillosos, elaborados por expertos internacionales, primando la palabra foránea frente a la nacional, que no son dotados de presupuesto; y cuando estos son dotados de presupuesto, los recursos son hurtados.

Así, deseo hacer una provocación. Entiendo que los asistentes a este recinto son servidores públicos o tienen vocación de serlo. Luego, la pregunta sería, ¿a ustedes les importa realmente su país?, ¿a ustedes, realmente, les preocupa lo que ocurra en otros departamentos?, ¿a ustedes, realmente, les importa lo que suceda en su ciudad, en una vereda, en la cuadra o en la comunidad?, ¿realmente les importa? Si hay un servidor o una servidora pública a quienes no les importa esto, tienen la obligación moral de dedicarse a otra cosa.

Vínculo entre democracia, derechos humanos y desarrollo

Ahora, considerando el eje temático central de esta conferencia, paso a hablar sobre el vínculo entre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo. Frente a la democracia, en la actualidad, a nivel global, hay un paradigma hegemónico, el cual ha vinculado el concepto de democracia con la idea de libre mercado y sistemas de partidos políticos, obviando que existen otras formas de democracia que van más allá de la democracia liberal representativa.

Esto resulta de interés, de lo contrario no será posible comprender los procesos de los territorios, absolutamente legítimos. Esto es de importancia en un país como Colombia, donde los procesos están definidos con otras formas de ejercer la democracia y que están vinculados con la participación desde abajo, la participación desde colectivos locales.

En ocasiones, la organización comunitaria se ve como una amenaza por parte del Estado, en lugar de ser vista como una oportunidad para generar mayor conciencia de ciudadanía, en términos, no solamente, de derechos, sino de responsabilidades y de cultura democrática, o de gobernanza democrática. Así, se resalta que existen otras expresiones democráticas que van más allá de la democracia liberal representativa.

Otra cuestión que se encuentra al interior de este paradigma hegemónico dominante, del cual Colombia no es ajena o excepción, es que la agenda del Estado-nación ya no está subordinada al interés general, de la ciudadanía, sino a los intereses de las grandes empresas. Así, se está frente a una problemática de legitimidad de las instituciones públicas. Cuando llegan estas a los territorios, llega la agenda de las empresas, que no

está pensada en términos del bienestar de la ciudadanía, sino de los intereses de sus corporaciones.

En el caso colombiano, donde hay un sinnúmero de intereses de grandes empresas nacionales y extranjeras sobre las materias primas que tienen mucho valor dentro del modelo económico a escala global, lleva a que el Estado, de facto, se convierta en la mejor forma de herramienta de penetración de un modelo que está basado en la depredación de seres humanos y de ecosistemas. Gracias a todo un diseño normativo favorable a las grandes corporaciones empresariales, lo que se denomina *lex mercatoria*, se favorecen los intereses de una minoría, de unas empresas, frente al interés general.

Aquí, surge el interrogante, ¿a qué se hace referencia cuando se habla de democracia? Existen una serie de elementos que permiten una verdadera definición de democracia. El primero está asociado con los límites al poder; esto es, siguiendo la teoría política tradicional, corresponde con la separación de poderes, aunque debe ponerse énfasis en los derechos fundamentales, en los derechos humanos, como uno de los mayores garantes de límites al poder. Una sociedad o colectividad de personas o individuos, donde esté claramente delimitado el poder, es un buen ejemplo de lo que podría ser llamado un sistema democrático.

El segundo elemento corresponde a la protección de las minorías. Aquel lugar, aquella sociedad, donde la agenda de las minorías se entienda y se proteja, se estaría hablando de una sociedad que ha invertido, claramente, en la democracia.

El tercer elemento es la garantía del disenso, no tanto del consenso. Esto es el respeto por la persona que no opina igual que nosotros. Además de esto, es de importancia que este hecho sea considerado como parte de la política de Estado.

Sin derechos humanos no hay democracia

El segundo bloque de esta intervención tiene que ver con los derechos humanos. Al respecto se puede establecer un hilo conductor que une la democracia con los derechos fundamentales de una población. En términos generales, no distingo una gran distancia entre derechos humanos y derechos fundamentales, entendidos estos últimos como aquel corpus jurídico-normativo de protección de una serie de elementos que están detrás de la dignidad del ser humano, con vocación y carácter universal.

El punto de partida de esta reflexión sería que al igual que aceptamos que existen una serie de necesidades fisiológicas, necesidades básicas, para todos los seres humanos, también entendemos que existen unos derechos comunes para todos los seres humanos. De este modo, superaríamos las posturas de aquellos que defienden que hay seres humanos que no deberían tener los mismos derechos por razón de su tono de piel, el lugar de nacimiento o por su historia. Cualquier sociedad que se defina como democrática debería poner los derechos humanos, los derechos fundamentales, por delante de cualquier otra cuestión. Una de las mayores salvaguardas para este asunto es que la

carta magna, la Constitución, esté realmente por encima de código penal. El código penal nunca puede estar por encima de los derechos fundamentales.

Así mismo, puede sumarse el concepto de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, tema que ha sido trabajado por la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales que han abordado cuestiones de los derechos humanos. Básicamente, esto hace referencia a que no hay ningún derecho humano superior a otro y que no se va a poder conseguir la garantía total en el disfrute de un derecho humano, si no se reconoce y ejerce con la misma contundencia otro derecho que también sea catalogado como derecho humano. Una sociedad que no concibe de esta forma los derechos humanos no va a ser nunca democrática.

Retomando la distinción entre lo público y lo estatal, hay una enorme distancia en el nivel de prioridades entre las posiciones que defienden los derechos humanos y quienes defienden la agenda de los Estados y de algunos gobiernos. Esto es, para los gobiernos el cumplimiento de los derechos humanos está muy detrás del respeto por la cuenta de resultados de las grandes empresas. Esta reflexión está detrás de quienes afirman que los derechos humanos son un freno para el desarrollo. Resulta, así, mucho más importante para un gobierno velar por los beneficios económicos de las grandes corporaciones económicas, que garantizar el respeto y el ejercicio de los derechos fundamentales en el territorio.

En cualquier caso, el Estado se ha dedicado a garantizar, a impulsar, la dimensión declarativa de los derechos humanos; es decir, la dimensión declarativa de los derechos fundamentales. Esto es, el Estado se ha dedicado a determinar quiénes son los titulares de los derechos fundamentales. No obstante, restan dos dimensiones que deben ser consideradas. Por un lado, se encuentran la garantía y protección de los derechos humanos, es decir, que el corpus jurídico-normativo no solamente haga una declaración de quién es sujeto de derecho, sino que garantice y proteja esos derechos. Sin embargo, en muchos escenarios se observa que la garantía de los derechos humanos está por debajo de la garantía de los derechos de rentabilidad, o beneficios, de las empresas.

La otra dimensión pendiente, que se constituye en la tercera dimensión de los derechos humanos, es la efectividad. Esto es, que no es solo suficiente declarar quiénes son los sujetos de derechos, o realizar su protección, sino que se requiere que estos se puedan hacer efectivos, es decir, que se puedan llevar a la práctica, que puedan ser disfrutados. Uno de los mecanismos de los que dispone el Estado para hacer esto realidad son las políticas públicas, que se convierten en una herramienta clave para hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos o ciudadanas de un país. En este sentido, el enfoque de derechos humanos y el enfoque diferencial, también como herramientas, permiten obtener un diagnóstico, una fotografía real, de la consecución o la necesidad de consecución de los derechos fundamentales en una sociedad.

Hago un alto en este punto para recoger un término, que se encuentra cada vez más en boga; esto es, el de la interseccionalidad, bajo la cual se abordan múltiples variables para comprender o disponer de una fotografía de la situación real de un territorio en términos

de desigualdad, de discriminación o de injusticia. Tradicionalmente, desde posturas críticas que se han dedicado a observar la desigualdad en las sociedades, se ha dado una importancia casi única a la variable «clase», que vendría a dar una explicación muy detallada de cómo se concentra y se redistribuye la riqueza en un lugar en concreto. No obstante, esta variable resulta insuficiente para medir y caracterizar la desigualdad en un territorio o lugar.

Así, apelando a la interseccionalidad, el análisis debe incorporar otras variables o categorías, las cuales están estrechamente vinculadas con un enfoque diferencial y el enfoque de derechos humanos, y que nos permiten tener una dimensión real de la relaciones de poder en un lugar determinado. Estas nuevas variables que deben ser consideradas son: *i*) la raza o etnia, la cual permite conocer la situación de las diferentes identidades dentro del territorio, no solo asociada a cuestiones de pobreza o riqueza, y *ii*) la relación entre género al interior de una comunidad, dando relevancia a establecer la situación de desigualdad entre las mujeres y hombres que conforman un determinado territorio.

Aunque las tres variables enunciadas (*i. e.* clase, raza o etnia y género) son claves en esta intervención, también se reconoce la importancia de otras variables tales como la sexualidad o discapacidad, por citar algunas.

Una vez hemos llegado a este punto de la exposición, estaríamos en capacidad de vincular lo ya expresado por las políticas públicas. Concretamente, si logramos incluir en las metodologías que están detrás de las políticas públicas estas variables de análisis (*i. e.* clase, raza o etnia y género), es muy posible que estemos en el camino correcto para garantizar y hacer efectivos los derechos fundamentales de una sociedad.

El desarrollo debe incorporar la dignidad de los seres humanos

Ahora, siguiendo con los ejes centrales de la exposición, resta por considerar el tema de desarrollo. Al respecto, en la actualidad ha cobrado mucha fuerza el relato de que el desarrollo es prácticamente lo mismo que el crecimiento económico. Esto es, todo lo que se concibe como crecimiento económico se hace equivalente a desarrollo. No obstante, debe hacerse un alto para revisar la mencionada relación de crecimiento económico y desarrollo.

Durante las últimas décadas, y en especial en el ámbito de la cooperación internacional y de la acción de los organismos multilaterales, se ha dado una discusión muy fuerte para frenar la concepción de que desarrollo es equivalente a crecimiento económico; sumado a la noción de que es posible hablar de crecimiento económico sostenible. Lo cual resulta bastante irrisorio si se considera que no hay ecosistema, o planeta, que soporte un crecimiento económico en términos exponenciales.

Expresado de otra forma, nos hemos puesto una fecha de caducidad como civilización. Por tanto, desarrollo no debería ser lo mismo que crecimiento económico. Al respecto, pretendiendo superar este cruce de conceptos, se han acuñado una serie de términos. Por ejemplo, surge la noción de desarrollo humano sostenible. Este término recoge dos dimensiones; una, asociada con la sostenibilidad ambiental, donde el cambio climático

está poniendo una fecha de caducidad a nuestra civilización, y la otra, de tipo moral, si se considera que la sostenibilidad implica no solo preservar los ecosistemas para nuestro beneficio, sino determinar que son sujetos de derecho también, que requieren de garantía y protección, con el fin de asegurar que las futuras generaciones puedan asegurar su existencia dentro de un ecosistema igual o mejor del que presenciamos en la actualidad.

Lo anterior, permite hacer una reflexión, la cual está presente en muchas comunidades indígenas, a saber: estamos en tránsito en este mundo, que cargamos con los saberes y experiencias de nuestras generaciones pasadas y que tenemos la obligación de proyectarlos hacia el futuro, a través de nuestros hijos. Así, tenemos el deber moral de la protección de la vida, para garantizarla a las futuras generaciones.

Por tanto, podría decirse que esta postura de defensa de la sostenibilidad ambiental entra en conflicto con el concepto de crecimiento económico, dentro de un modelo actual de producción capitalista que está extendido a escala global. Esto es, el crecimiento económico choca de frente con el respeto y la sostenibilidad ambiental.

Sumado al concepto de sostenibilidad comentado, hay otro elemento de importancia para el desarrollo. En específico, el desarrollo debe incorporar la dignidad del ser humano, que debe estar en el foco de la agenda política de los Estados. Esto es, en el centro de cualquier reflexión debemos situar a la ciudadanía, no a las instituciones. Así, la garantía de la dignidad de los seres humanos que habitan cualquier territorio no es posible si no se garantizan y se hacen efectivos los derechos fundamentales, y por extensión, los derechos humanos. Vital en esta garantía de la que hablamos es fortalecer los espacios de participación y de ocupación del territorio por la ciudadanía, es decir, profundizar en espacios de gobernanza democrática. Por tanto, podemos apreciar que el desarrollo humano está absolutamente vinculado con los derechos humanos, los derechos fundamentales y la democracia.

Dado lo expuesto, se ha dejado explícito el vínculo entre democracia, derechos humanos y desarrollo. En aquellas sociedades donde se invierta tiempo, dinero y formación de educación para conseguir que los lugares que habitamos sean pacíficos, van a ser lugares más democráticos. Así mismo, en aquellos lugares donde el Estado perciba las expresiones comunitarias y la participación de las organizaciones políticas locales como una oportunidad y no como una amenaza, se estaría frente a sociedades más democráticas. En el caso de Colombia, aún resta un largo camino para poder conseguir esto

La construcción de la paz

Para dar cierre, se presenta una reflexión en torno a la construcción de paz. No es posible reflexionar sobre la paz, sin hacer la respectiva reflexión en torno a la violencia. Es fundamental la comprensión de qué es la violencia, cómo se manifiesta y quiénes son los actores responsables de la misma.

En términos académicos, hay una distinción entre tipologías de violencia. Por un lado nos encontraríamos con la violencia directa, es decir, el acto de causar daño físico o

psicológico de un ser humano a otro. Cuando un Estado se encarga de abordar exclusivamente este tipo de violencia, sin resolver otros tipos de violencia, estamos ante lo que se denomina paz negativa. Esta situación de paz es deseable, pero insuficiente. En este punto me atrevo a decir que la paz que se ha conseguido en Colombia tras los acuerdos de La Habana es una paz negativa.

Por otro lado, nos encontramos con lo que se denomina violencia estructural, la cual está asociada al hecho de que un ser humano sea condenado a no poder satisfacer sus necesidades básicas. Por ejemplo, el hecho de que un niño o niña de este país no pueda disponer de atención médica es un ejemplo de este tipo de violencia.

Finalmente, se encuentra otro tipo de violencia, que comúnmente se denomina violencia simbólica o cultural. Nos referimos a toda la construcción identitaria que hace que un colectivo justifique el hecho de que se pueda ejercer cualquier tipo de violencia estructural o directa sobre otro grupo humano. Se trata de un ejercicio de deshumanización de un colectivo de seres humanos sobre otro como paso previo al ejercicio de violencia directa o estructural.

Dado esto y a modo de conclusión, debo indicar que el enfoque de derechos humanos y el enfoque diferencial, soportados en el concepto de interseccionalidad, garantizaría el marco conceptual para abordar la dimensión cultural y simbólica de un conflicto armado como el colombiano. Al mismo tiempo que las políticas públicas se convierten en una herramienta muy útil para garantizar un desarrollo humano sostenible, que se convertiría, a su vez, en la mejor respuesta para dar fin a la violencia estructural.

Tendríamos, de este modo, para poder abordar el problema de la violencia en todas sus dimensiones, por un lado, el marco conceptual, a saber, el enfoque de derechos humanos y enfoque diferencial para superar la violencia cultural, y, por otro lado, una herramienta metodológica muy útil, esto es, las políticas públicas, para abordar los problemas estructurales de fondo del país.

A lo anterior, debe sumarse la democracia, en el sentido amplio, más allá de la concepción liberal representativa, la cual garantizaría el marco de convivencia más adecuado para hacer efectivos los derechos fundamentales y poner en práctica las políticas públicas, dando respuesta a esa triple dimensión de la violencia (*i. e.* directa, estructural y cultural/simbólica). Por tanto, dispondríamos ya de tres espacios a profundizar y que están encaminados a conseguir un marco pacífico de convivencia, a saber: el marco conceptual, la herramienta metodológica y el marco de convivencia. No obstante, surge la pregunta, ¿hasta dónde está dispuesta a llegar la academia, el Estado y ustedes para garantizar el desarrollo de estos elementos?

Surge así una reflexión final, el futuro no existe, está por construir. La gran pregunta es, ¿qué desea hacer con su futuro, con el de su comunidad y con el de sus hijas e hijos?

Conferencia nacional

La institucionalidad del gasto público en Colombia: propuestas de reforma a la gestión y control fiscal

Luis Alberto Sandoval Navas¹

El artículo tiene por objeto describir, brevemente, la incidencia del proceso histórico del subdesarrollo, dentro del cual nació el país, en el modelamiento de las instituciones que definen y ejecutan el gasto público, y el de las que lo controlan, revelando la asimetría entre ellas, o su inexistencia, comenzando por el control interno o de primer nivel —que virtualmente no existe, lo que incide, en especial, en los procesos contractuales— y los demás y sucesivos niveles de control.

Colombia es un país subdesarrollado, lo fue cuando nació como Estado, inmerso en el proceso histórico del subdesarrollo,² como consecuencia de sus condiciones sociales, económicas y políticas, pero, sobre todo, culturales; y, más de dos siglos después, continúa siéndolo, a consecuencia de padecer, aún, las mismas o similares condiciones.

Esta condición, pero especialmente las circunstancias que lo llevaron a su nacimiento como país subdesarrollado han sido determinantes, a lo largo de su historia, de la acción y de la vocación de sus élites, que a su vez han terminado proyectándose en el diseño y en el desempeño de sus instituciones, las cuales han sido incapaces de generar las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo, como lo muestran sus precarios indicadores en esa materia.

Por el contrario, esas élites se han valido de la misma institucionalidad para modelar, en especial, y no por casualidad, las instituciones llamadas tanto a definir como a controlar el gasto público, concentrando un enorme poder en la persona del presidente, quien es jefe de Estado y cabeza del Gobierno, a la vez que se atenúa el de los mecanismos e instituciones llamadas a ejercer control sobre su gestión, esto es, desde el control interno o control fiscal de primer nivel —como ya se dijo, virtualmente inexistente—, pasando

1 Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, especializado en instituciones de derecho público, y en gestión y control fiscal. Doctor en derecho *cum laude*, de la Universidad de Salamanca. Autor del libro *La Institucionalidad del gasto público en Colombia: propuestas de reforma contra la corrupción* (2017). A la fecha del congreso asesor de la Contraloría General de la República. Correo: sandovalnavas@gmail.com

2 El análisis de las causas y consecuencias del proceso histórico del subdesarrollo se fundamentó, principalmente, en los estudios del profesor Pedro Agustín Díaz Arenas, de la Universidad Nacional de Colombia, quien en el libro *Estado y tercer mundo: el constitucionalismo* (1980) analizó el fenómeno global del subdesarrollo y su incidencia en el modelamiento y desempeño de las instituciones de los países en esta situación, aunque sin enfocarse en Colombia, por lo que, desde que asistí a su cátedra, a comienzos de la década de los ochenta, surgió en mí la inquietud de evaluar específicamente el caso colombiano. Dicha evaluación se concretó en la investigación y tesis doctoral *El control multinivel del gasto público en Colombia*, sustentada en la Universidad de Salamanca en enero de 2017, y luego en el libro *La institucionalidad del gasto público en Colombia: propuestas de reforma contra la corrupción* (2017).

por el de las contralorías con las que no se articula, hasta el del Congreso y el control ciudadano, que se ven afectados por esa ausencia.

De esta manera, por un lado, logran imponerse o mantenerse políticas públicas que claramente benefician intereses particulares, especialmente de los grandes grupos económicos que se constituyen en verdaderas instituciones informales, y del otro, se llevan a cabo procesos contractuales sin ningún control previo y funcional que eviten los hechos de corrupción, antes de que se verifiquen.

Como consecuencia, el país ha registrado histórica y recurrentemente varios de los peores índices de concentración de riqueza económica y política del mundo, y, paralelamente, de exclusión e inequidad social, en medio de un ambiente de corrupción e ineficacia institucional generalizada que, a su vez, se ve reflejada en sus altísimos niveles de violencia social y política, que contrastan con la incapacidad de sus instituciones para contrarrestarlos, o, lo que es lo mismo, en su subdesarrollo, pues el desarrollo no es otra cosa que madurez institucional en función del interés de las mayorías.

Esta incompetencia institucional sistémica, además de reflejar la incapacidad del Estado, como un todo, para cumplir en forma eficaz y articulada con los propósitos del Estado social de derecho, que se postulan en la Constitución (1991), o, para ponerlo en términos modernos, para alcanzar una gobernanza multinivel o articulación entre los diferentes niveles e instituciones de poder público (Porrás, 2013), impiden el desarrollo económico y político del país, y como consecuencia, la disminución efectiva de sus niveles de inequidad y de violencia.

Gobernanza multinivel

En 2011, el Gobierno expresó su voluntad política de iniciar, por una parte, un nuevo proceso de paz que culminó con la suscripción y puesta en marcha de un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y, paralelamente, el proceso de admisión del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, por sus siglas en inglés), esto es, en el llamado club de los países desarrollados o Estados (plenos) de derecho(s), cuyo común denominador es, precisamente, la institucionalización de prácticas de buen gobierno o gobernanza multinivel.

Según se ha expuesto, los dos objetivos requerirán, además de la expresada voluntad política, acometer la reforma integral de sus instituciones, tanto de las llamadas a definir las políticas de gasto público y su ejecución, como de las llamadas a ejercer su control, así como de las demás instituciones que garanticen la vigencia de un Estado (pleno) de derecho(s), en cada nivel de poder público, de manera tal que se desempeñen articulada y racionalmente para concretar ese fin.

Pero también para contrarrestar sus niveles críticos de corrupción, que ha llegado a ser, como nunca antes, sistémica, no solo por haber alcanzado todas las ramas del poder público, sino a los funcionarios de más alto rango: ministros, gobernadores, alcaldes, congresistas y, recientemente, magistrados de las altas cortes —encargados de controlarlos—, y peor aún, jefes de Estado.

Esto, además de deslegitimar el sistema, es especialmente grave por la afectación a las finanzas públicas y a la sostenibilidad fiscal, como lo muestran los recientes casos de Odebrecht y la Refinería de Cartagena (Reficar), en los que la corrupción ya no se tasa en pesos, sino en miles de millones de dólares.

De ahí que, casi sin excepción, los gobiernos se autoproclamen comprometidos con la llamada «lucha contra la corrupción», anunciando políticas, acciones y estrategias reiterativas: (i) el «endurecimiento de las penas» para actos de corrupción, por su efecto pretendidamente disuasivo; (ii) el establecimiento de comités y altas consejerías para que direccionen esa lucha; (iii) el incremento del llamado control ciudadano; (iv) medidas para una mayor transparencia en los procesos administrativos, y (v) el fortalecimiento de los llamados organismos de control, en los que se descarga la principal responsabilidad de librar esa lucha.

Infelizmente, los resultados de esas estrategias no han sido positivos. En vez de avances, según el histórico del índice de percepción de la corrupción, el país cayó del puesto 42 al nada honroso 96, entre 180 países, en apenas veinte años (1996-2017). Igualmente, el índice promedio de transparencia ha sido de apenas el 37 %, que lo ubica en un nivel crítico. Más grave: una de las entidades peor calificadas, en nivel alto de riesgo, ha sido la Fiscalía General de la Nación, precisamente una de las responsables —si no la principal— en la lucha contra ese fenómeno (Transparency International, 2017). Lo que nos lleva a cuestionarnos: ¿qué es lo que está fallando?, ¿es un problema de falta de voluntad política?, ¿se trata de errores en esa táctica enfocada más en la represión que en la prevención?, ¿la lucha se está librando por todos los que deben estar involucrados o falta involucrar en ella al principal responsable?

Sobre este último aspecto, suele darse por sentado que el papel protagónico está en cabeza de los llamados organismos de control, en Colombia la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría. De hecho, suele decirse que esa es la función principal de la Contraloría, lo que consideramos es un error o un mito. Como lo es también decir que su control es póstumo o tardío.

En primer lugar, porque en un régimen político administrativo como el colombiano —y la mayoría de países latinoamericanos—, de presidencialismo exacerbado o bonapartista (Alcántara, 2005), debe quedar claro que el principal responsable de controlar la corrupción en su fuente, evitándola, es el presidente de la república, en la medida en que no solamente tiene el control y define las principales políticas y prioridades del gasto público, sino, además, a quienes las han de ejecutar (ministros, directores de departamentos administrativos, superintendentes y gerentes, etc.), casi siempre mediante acuerdos con los diferentes grupos políticos que integran las llamadas coaliciones de gobierno, para así asegurar la denominada gobernabilidad, que no es otra cosa que la clientelización del Estado.

Y en segundo lugar, porque es quien fija las políticas de control interno, que se constituye en el primer nivel de control fiscal, base de los posteriores y sucesivos niveles de control, y porque además designa a quienes han de ejercerlo en cada entidad sobre dichos ejecutores.

Y es precisamente es en ese nivel, en donde el referido estudio (Sandoval, 2017) —al que se hace alusión en el presente artículo— reveló que se presentan las principales fallas de diseño institucional. En efecto, desde que se eliminó en 1991 el control previo sobre la gestión administrativa, que hasta entonces ejercía la Contraloría, nunca se sustituyó con un control interno previo y funcional a cargo de la misma administración, como lo tienen implementado casi todos los países miembros de la OCDE.

Control interno previo y funcional

Este control tiene por objeto: 1) el control previo, de legalidad y presupuestario, de la gestión gubernamental, especialmente la contractual —por eso es el que verdaderamente tiene la posibilidad de impedir que los actos de corrupción se concreten— y de los ingresos; 2) la interventoría directa o contractual de la gestión fiscal; 3) el cumplimiento de las reglas de disciplina fiscal; 4) el registro —presupuestal y patrimonial— del gasto público en tiempo real, y 5) la elaboración de informes, individuales y consolidados, sobre la gestión de los recursos públicos y el cumplimiento de las políticas en la que se fundamenta.

En contraste, las políticas de control interno en Colombia, fijadas por el Gobierno, no solamente no contemplan ningún tipo de control de legalidad y presupuestal previo a la gestión contractual, que es el único capaz de impedir la concreción de actos de corrupción antes de que se verifiquen, sino que le atribuyen a los mismos funcionarios contratantes la designación o contratación de sus interventores, y aunque prevén una auditoría interna, esta es siempre posterior y está enfocada más como medio de apoyo a la gerencia para la mejora de la gestión, que como medio de control. Adicionalmente, el control interno no está diseñado para articularse con el control fiscal de segundo nivel a cargo de la Contraloría, en la medida en que no culmina con la obligación de rendir un informe sobre la gestión que le sirva de base.

Por eso, lo que se propone es que se redefina el modelo actual de control fiscal de primer y segundo nivel —base de los subsiguientes controles— hacia la prevención. No solo de la corrupción sino de la mala gestión. En últimas, que se adopte un sistema articulado de control por niveles de poder, o gobernanza, de manera tal que esa gestión y gasto incidan positivamente en los índices de desarrollo humano, mediante las siguientes reformas.

1) La modificación de los objetivos del control interno, que debe tener como propósitos asegurar la regularidad del ingreso y del gasto mediante su intervención previa, con algunas excepciones como operaciones de menor cuantía o automatizadas, especialmente en la actividad contractual, en la que se evaluaría previamente la legalidad del gasto, la autorización presupuestal debida, el cumplimiento de la disciplina fiscal, el registro en tiempo real —presupuestal y patrimonial, si es del caso— del mismo, y la rendición de cuentas e informes de gestión individual y consolidados.

2) Esa intervención previa debe estar a cargo de la administración, para llevarse a cabo por funcionarios, preferiblemente de carrera, que integren un cuerpo independiente de los directivos del ente.

3) Ese cuerpo independiente, además de designar o contratar a los interventores, establecería las pautas de la contabilidad e informes individuales y consolidados de gestión y de resultados, que faciliten la planeación del control posterior externo, uno de cuyos propósitos sería evaluar la eficacia de ese primer nivel de control interno o previo, y en caso de requerirse, plantear correctivos al mismo así como de las políticas y programas de gasto público. En este sentido, se sugiere la creación de la Interventoría Gubernamental o la adscripción de esas funciones a la actual Contaduría General de la Nación, o mejor aún, a la Unidad Administrativa Especial (UAE) Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, conocida como Agencia ITRC, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, en forma similar a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de España.

4) El primer nivel de control —interno— debe culminar con la rendición de informes de gestión y resultados, de manera individual —por cada entidad— y consolidada, que sirvan para encausar el segundo nivel de control que estaría enfocado en: *a)* evaluar la veracidad de las cifras reportadas, y la eficacia del control interno, en especial, en la gestión contractual, y *b)* a partir de las auditorías, evaluar el grado de cumplimiento de las políticas públicas, incluidos los planes de gobierno y de desarrollo, para su eventual ajuste por parte de quienes las definieron.

5) A su vez, asegurada la confiabilidad de las cifras de los reportes para el control macro, y una vez evaluadas la gestión y resultados del ente gubernamental, los resultados se deben plasmar en los informes para el control político, tanto nacional (a cargo del Congreso) como subnacional, y la función legislativa, y finalmente, mediado por los partidos políticos, para facilitar el control ciudadano, o de legitimidad, por parte de los sufragantes, quienes con su voto están llamados a avalar la gestión ya cumplida —o por cumplir— de un grupo o partido político, en los comicios electorales.

Así se avanzaría hacia una gobernanza multinivel, que no es otra cosa que el trabajo articulado de diferentes instituciones equilibradas en poder y recíprocamente controladas en diferentes niveles de poder, en función del interés general, a saber, gubernamental, control interno, control externo, control jurisdiccional, control político y control ciudadano, como única forma de avanzar también hacia un desarrollo sostenible.

Conclusiones

Es importante acometer la reforma al control fiscal de primer y segundo nivel, interno y externo, respectivamente, de manera que se articulen para prevenir actos de corrupción antes de que se concreten, facilitar la evaluación de las políticas públicas y su ejecución, y fortalecer el control político.

Referencias bibliográficas

Alcántara, M. (2005). Funciones, procedimiento y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia [C.P.]. Recuperado de (2019, 16 de enero) <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Díaz Arenas, P. A. (1980). Estado y tercer mundo: el constitucionalismo. Bogotá: Editorial Temis.

Porras, A. (2013). La gobernanza multinivel del gasto público europeo. Sevilla, España.

Sandoval Navas, L. A. (2017). La Institucionalidad del gasto público en Colombia: propuestas de reforma contra la corrupción. Bogotá: Ed. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Transparency International. (2017). World corruption ranking.

The image is a green-tinted composition. In the background, a globe is visible, with a large, detailed leaf pattern overlaid on it. In the foreground, there are silhouettes of several people in various poses, some pointing, some talking on a phone, and others standing. A semi-transparent grey rectangular box is centered in the upper half of the image, containing white text.

***Eje I.
Sostenibilidad y
enfoque diferencial***

Ponencia 1

Intervención estatal para la sostenibilidad desde el enfoque diferencial

Omar Vivas-Cortés¹

**Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)
Procuraduría General de la Nación**

El objetivo del artículo es presentar una reflexión,² que parte de considerar los resultados de la investigación «Horizonte ambiental colombiano 2030» (García y Vivas-Cortés, 2018), para luego postular los principales retos que enfrenta la intervención estatal, orientada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ambientales, desde el enfoque diferencial, lo que conduce a precisar dos tipos de desafíos, unos asociados con la enunciación de los problemas objeto de intervención y otros evidenciados en la operación del aparato público.

Los ODS, promovidos por Naciones Unidas (UN), son un conjunto de objetivos y metas que dan continuidad a los esfuerzos internacionales y nacionales, para la promoción de un modelo de desarrollo que sea más amigable con el planeta, resuelva problemas de inequidad y cumpla con el criterio de sostenibilidad en el aprovechamiento de recursos. Estos objetivos sirven, además, para articular el compromiso y la acción de los actores, que pueden contribuir a mejorar la relación entre los seres humanos, y con su entorno, en especial de los gobiernos.³

Existen coincidencias entre los ODS, como sistema de propósitos y acciones que constituyen una guía para la definición y evaluación de las intervenciones estatales en materia de desarrollo, y el enfoque diferencial (ED), que es una línea de pensamiento que reconoce las diferencias y la vulnerabilidad para promover intervenciones estatales más pertinentes, por ser situadas, focalizadas y conducir a la priorización de grupos.

Ambos comprenden y promueven la justicia frente a poblaciones y grupos vulnerables, que tradicionalmente han sido afectados por la aplicación del modelo de crecimiento basado en la industrialización, la producción y el consumo, en sociedades donde las diferencias no han sido suficientemente reconocidas y, además, en las que se aplican políticas que no contienen acciones afirmativas sobre los sujetos poseedores de derechos, lo que recrea ejercicios tradicionales o convencionales, que desatienden los énfasis esperados por los ODS y el ED.

1 Investigador del IEMP. Administrador público, magíster en estudios políticos y candidato a doctor. Correo: omarvivas@yaho.com

2 Esta ponencia es una reflexión, desde el enfoque diferencial, de los resultados de la investigación denominada «Horizonte ambiental colombiano 2030» (García y Vivas-Cortés, 2018).

3 Por supuesto que hay que destacar, que el debate sobre qué tan sustentable es el desarrollo sostenible está vigente, y que el modelo de producción consumo, basado en la explotación intensiva de los recursos ambientales, es cuestionado por considerar que no resuelve los problemas ambientales y humanos planetarios. (Leff, 2004; Sachs, 2015).

En cuanto al fundamento del presente artículo, la investigación «Horizonte ambiental colombiano 2030» conduce a la identificación de las limitaciones de las adecuaciones del aparato estatal, incluidas en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3918 de 2018, «Estrategia para la Implementación de los ODS en Colombia», en especial en materia de competencias y coordinación. El estudio, además, señala las relaciones y alcances que tienen los ODS con las normas e instrumentos en aplicación y con políticas más puntuales, describe los principales problemas ambientales y su tendencia, y expone las representaciones de los actores centrales (sociedad civil, grupos de investigación, autoridades ambientales) sobre la actualización de la intervención estatal en los ODS. (García y Vivas-Cortés, 2018).

En cuanto a la metodología, la investigación aplicó las técnicas descriptivas y cualitativas basadas en investigación documental y la realización de grupos focales, desde un enfoque propio de los estudios del desarrollo y del estudio social.

Resultados de la investigación

La investigación indica que los ODS se han constituido en un referente de acción pública, tanto para el aparato estatal como para los otros actores. En cuanto al Estado, ello ocurre a través de las prácticas e instrumentos de planeación y de los ajustes en el diseño institucional. En el primer sentido, la investigación muestra que sí hay conexión entre los ODS y los planes, programas y políticas puntuales, incluso con algunas anteriores a 2015, lo que pone de presente que la orientación hacia la sostenibilidad no inicia con los ODS. Además, indica que el ED también es anterior a los ODS.

En el segundo sentido, la investigación señala las relaciones y alcances que tienen los ODS en las normas y marcos de competencia vigentes, y que el marco funcional de competencias preexistente ha sido actualizado con la expedición del documento Conpes 3918 de 2018 que busca articular la intervención. La adaptación de la arquitectura institucional del aparato público a nuevos referentes de acción y esquemas de operación pone a prueba las propiedades del sistema administrativo, en este caso, logra demostrar una adecuación con criterios de planeación, funcionalidad y capacidad que dan cuenta de competencias administrativas desarrolladas para atender las demandas de ajuste. Empero, esta orientación Conpes tiene limitaciones para que las entidades tengan una competencia clara frente a los ODS, en razón a que no siempre incluye explícitamente a las entidades involucradas

El tercer resultado es la revisión de la comprensión y precisión de los principales problemas ambientales y de su tendencia. Los problemas son reconocidos gracias a la revisión de bibliografía especializada, y los que aparecen en forma recurrente son los siguientes:

Tabla 1. Principales problemas ambientales

Problema	Eventos
Degradación de suelos	Erosión, salinización, revenimiento de los suelos, desertificación, cambios de uso del suelo.
Elevada deforestación	Ganadería intensiva, proyectos de infraestructura, incendios forestales, minería de oro a cielo abierto, cultivos ilícitos.
Degradación hídrica y escasez de agua	Causas antrópicas principalmente y luego naturales, contaminación del agua, lluvia ácida, contaminación marina, basura marina, derrames de petróleo, crisis de agua, plásticos, contaminación por buques, degradación de zonas costeras, mortalidad de peces, crecimiento de algas, mercurio en los peces. Escasez de agua. Aguas contaminadas continentales y marítimas, vertimiento de aguas residuales, incidencia de actividades mineras. Tratamiento insuficiente de aguas. Lagos alcalinos.
Contaminación del aire	Gases contaminantes emitidos por el transporte y la industria, quema de materiales agropecuarios. Bruma esmog, lluvia ácida. Casos Medellín-Valles de Aburra, Bogotá-Soacha, Cali-Yumbo. Incide la topografía.
Pérdida de la biodiversidad	Aumento de especies en vía de extinción. Extinción o disminución de especies animales o vegetales y de recursos genéticos, intromisión y propagación de plagas, introducción y transporte de especies animales o vegetales dañinas. Especies invasoras. Biodiesel, monocultivos, cultivos de palma africana y otros intensivos. Cultivos ilícitos, comercio ilegal de fauna y flora. Caza de especies en vía de extinción. Pesca con explosivos, ilegal, de arrastre en el fondo marino.
Contaminación por residuos sólidos	Acumulación y disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos, desperdicios. Vertido incontrolado. Escaso reciclaje, rellenos con problemas y licencia vencida. Desechos médicos, basura en el mar, exportación de residuos peligrosos.
Crecimiento descontrolado de las ciudades	Concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar o la salud, deficiente planificación urbana.
Cambio climático	Agotamiento de la capa de ozono, Cambios globales como calentamiento global, gases efecto invernadero, efecto invernadero, acidificación de los océanos.
Desastres	Amenazas y vulnerabilidad en incremento. Eventos naturales, siconaturales y antrópicos.

Fuente. Elaborada por el autor.

Todos estos problemas ambientales afectan derechos, expresan inequidades, generan desigualdad en comunidades que son marginadas y excluidas y, finalmente, aumentan los escenarios de riesgo y precariedad.

El cuarto contenido de resultados de la investigación, tiene que ver con la construcción de significado que elaboran los actores,⁴ sobre las ideas que constituyen los ODS, y que sirve para las interacciones, este proceso incluye tanto dotar de significado a los objetivos

4 Investigadores y profesores vinculados con grupos reconocidos en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), servidores públicos de las entidades del sector e integrantes de organizaciones de la sociedad civil

y metas, como concebir la misma relación que hay entre la Administración Pública y los ODS, lo que es su aplicación y lo que se espera con ellos.⁵ Los ODS son convertidos en un referencial que sirve de dispositivo intelectual intersubjetivo, por ende, compartido, para definir y valorar las decisiones y actividades públicas —e incluso privadas— sobre la sostenibilidad; un eslogan recoge el sentido objetivo como «lo que hay que hacer». Esta interacción social acepta que los ODS buscan alterar —o mejor evolucionar— las ideas sobre el desarrollo y la forma en que el aparato público da respuestas a los temas que incluyen a los ODS, en el diálogo en temas de desarrollo, ambientales y sociales.

Conclusiones de la investigación

Es oportuno destacar del primer bloque de conclusiones, relacionadas con la adecuación del aparato público para cumplir con los ODS (García y Vivas-Cortés, 2018), las siguientes:

la segunda menciona, que desde todos los sectores, los ODS tratan de una visión que hace un llamado a la acción colectiva e integrada, no obstante, la visión holística no puede desconocer especialidades institucionales o competencias administrativas;

la tercera señala, que a partir del cumplimiento de los ODS es posible visibilizar las soluciones para los principales problemas ambientales, siendo incluso posible avanzar en materia de gobernanza ambiental, más allá de los periodos de gobierno, y

la séptima conclusión señala, que el Conpes se cruza con muchas otras metas o estrategias fijadas por el Gobierno, siendo necesario una armonización entre otras políticas, los planes de gestión y los planes de desarrollo de los diferentes niveles de la Administración Pública.

A partir de estas primeras conclusiones es claro que la Administración Pública resuelve problemas de acción colectiva, pero no puede abandonarse la mirada integral sobre los problemas públicos, en especial de los que vinculan desarrollo con ambiente, en razón de las conexiones que hay entre los problemas ambientales y de estos con los diferentes programas de acción pública en materia ambiental, social y de desarrollo. Además, es posible indicar la exigencia por mantener coherencia intergubernamental, es decir, instrumentos de planeación, acción e inversión para sumar y no aislar capacidades.

También es factible indicar que la gobernanza real requiere superar esquemas meramente formales, que no convocan la participación a los grupos objeto de políticas diferenciales.

En relación con los principales problemas ambientales, la conclusión es que ellos son identificables y trazables en los documentos e información disponible, y que frente a cada uno existen políticas con metas y líneas de acción, también hay una definición de competencias, los temas están vinculados con los ODS en forma directa, o al menos es lo que se evidencia en los informes. Adicionalmente, es dable destacar que el aparato

5 Esta comprensión acepta los postulados de las teorías sociológicas del conocimiento utilizados en las interacciones sociales y políticas cotidianas y en la construcción social de la realidad de Berger y Luckmann (2012).

institucional tiene una experiencia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que permitió generar competencias de gestión que han sido aprovechadas en el nuevo horizonte ODS 2030.

Como conclusión sobre el análisis de contenido, en la objetivación que realizan los actores, es destacable, para los investigadores, la necesidad de realizar investigación de los temas ambientales y sus problemas como parte del desarrollo, con el propósito de contar con conocimiento, información y estadísticas. Para las autoridades es un trabajo vinculado con instrumentos de gestión (planes, programas, proyectos, políticas). Para los integrantes de la sociedad civil, los ODS están vinculados con los de Colombia en los objetivos, las metas, la noción de sostenibilidad y el agua como elemento central. No es relevante en la significación de los investigadores y las autoridades el ED, mientras que para la sociedad civil sí hace parte de sus elementos centrales de dotación de significado.

Por otra parte, las categorías que emergen de los grupos focales, mediante el análisis de discurso, son de tres tipos: (1) los problemas que afronta el aparato público para adecuarse al cumplimiento de los ODS; (2) las brechas que muestra el aparato público en materia de diseño institucional, ajuste cultural y de la operación, y (3) las estrategias que deberían avocarse para resolver esos problemas y superar las brechas que son allí evidenciadas.

Reflexiones sobre los resultados de la investigación

El objetivo del artículo es postular, desde el ED, los principales retos que afronta el aparato estatal encargado de desarrollar los ODS ambientales. El artículo es una reflexión basada en los resultados de investigación previamente expuestos, leídos a través de conceptos de tratadistas e investigadores en el ED (Palacios, 2012; Velasco, 2017), los tipos de legitimidad del aparato estatal (Rosanvallon, 2009), la democracia redistributiva (De Sousa, 2004) y el valor de la democracia y de ella frente a las diferencias (Sen, 2003).

El ED es una guía de acción y un instrumento de análisis en la función pública orientado a la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, que rompe con el principio de universalidad al pedir acciones afirmativas; el derecho a la igualdad parte del trato semejante a personas en condiciones similares, en condiciones distintas el trato es diverso en proporción a la diferencia —vulneración o vulnerabilidad— (Palacios, 2012; Velasco, 2017).

El ED reconoce tres elementos conceptuales, a saber: los derechos, la garantía y las particularidades. Los derechos son un compromiso que el Estado tiene con los ciudadanos, empresas e incluso el ambiente, están especificados en la Constitución Política (1991). Para el ED es necesario tener presente que el marco jurídico prevé la afirmación y protección de los derechos, siendo reconocida la heterogeneidad, diferencia y particularidad de quienes los detentan.

La garantía es dada por las acciones que cumple el aparato público, así como los agentes sociales o económicos, para promover y agenciar los derechos. Tiene que ver con hacerlos efectivos, materializarlos. Cuando se presentan situaciones de afectación existen

un conjunto de instrumentos jurídicos que sirven para reivindicarlos. La garantía también sirve para el reconocimiento de las identidades y su ejercicio; aquí tienen cabida las acciones afirmativas, la participación, la interseccionalidad y, por supuesto, la sensibilidad de los actores involucrados, en especial de los servidores públicos.

Las particularidades y diferencias son caracterizadas como variables sociales, económicas o culturales que ubican a una comunidad, población o grupo como diferente, en razón del género o identificación con la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI), población rom, indígenas, afros, palenqueros, raizales, entre otros, o pertenecer a un grupo etario de niños, adolescentes o adultos mayores, y personas en condición de discapacidad.

Sobre la legitimidad, Pierre Rosanvallon (2009) expone que existe la legitimidad por imparcialidad, cuando la Administración actúa bajo la comprensión de que ejerce la función pública tanto para todos —hayan o no votado por su programa— como para las minorías y las mayorías; la legitimidad por reflexividad, cuando no responde a afanes instantáneos de orden populista sino a una deliberación con certidumbres a largo plazo, basada en la Constitución Política, y la legitimidad por proximidad, porque el ciudadano tiene la sensación de que la Administración Pública está cerca, no siéndole posible mantener su indiferencia —esta tarea hoy la cumple la sociedad civil y los movimientos sociales—.

De Sousa Santos (2004), sobre la democracia redistributiva, destaca la tensión que provocan los derechos ambientales con el desarrollo, por la agroindustria que ha conducido a la concentración de la tierra para agrocombustibles y monocultivos de exportación, que deja contaminación y degradación de ecosistemas, y para América Latina la violencia en contra de los líderes y personas que defienden sus derechos y medios de vida; coinciden las zonas de concentración, contaminación y violencia (pp. 75-80). A partir de su reflexión es factible llamar la atención sobre el papel que tiene un Estado democrático de propiciar las condiciones necesarias para la inclusión de grupos excluidos.

Por su parte, Amartya Sen (2003), sobre el valor de la democracia, indica que existen retos para la universalidad de la misma, que inician por la proclamación de la democracia como valor universal.

De acuerdo con lo anterior, los retos están enmarcados en las siguientes líneas: 1. retos en la enunciación de los problemas objeto de intervención, tales como la desmitificación de la aplicación de los postulados de los ODS y del ED, la ruptura de la convencionalidad o tradición en el funcionamiento, la formación y concienciación en las orientaciones y guías de acción de los ODS y el ED; 2. retos en la operación del aparato público, en materia de inclusión en la agenda de gobierno, la participación, así como de la medición y la evaluación.

Retos en la enunciación de los problemas objeto de intervención

Los problemas tienen un proceso de agendamiento que les lleva a ser considerados objeto de intervención estatal (Roth, 2014); democráticamente, de acuerdo con la calidad

técnica y amplitud participativa alcanzada en la definición del problema, es esperable que la respuesta tenga o no mayor precisión y apoyo, las políticas son democráticas tanto por su finalidad como por la participación vivida.

De manera que esta línea explora que el problema no está en el contenido de las leyes, sino en la forma como los grupos construyen la realidad, definen propósitos, se relacionan y actúan.

1.1 Reconocer y atender a las convergencias de orientación y guías de acción de los ODS y el ED

El gran reto es utilizar el ED como guía e instrumento al aplicar los ODS, no tratarlos de manera separada. Hablar de ODS y ED invita a aceptar su complementariedad, los ODS promueven un concepto de desarrollo inclusivo, armónico con el ambiente y que atienda a los principales problemas sociales y ambientales, marco propicio para que el ED busque mejorar la calidad de vida de los grupos que han sido tradicionalmente vulnerables.

Cuando el ED focaliza las políticas sociales, el espacio público responde a las condiciones especiales de las comunidades y mejora su impacto (Murillo y Lozano, 2015, pp. 383-405); priorizar y focalizar la acción pública en los grupos incapaces de agenciar autónomamente sus asuntos en la esfera pública y colocar sus problemas en las agendas políticas brinda legitimidad por reflexividad al buscar la sinergia del sistema político.

Todos los ODS, ambientales o no, recuerdan el ED, por ejemplo el «Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades», está vinculado con grupos vulnerables como tercera edad, primera infancia, grupos étnicos, LGBTI, promueven la igualdad de género y el empoderamiento de grupos. La aplicación de los ODS vinculada a grupos vulnerables aplica la función redistributiva; la democracia redistributiva opera cuando son destinados presupuestos para promover la efectivización de sus derechos.

1.2 Desmitificar la aplicación de los postulados de los ODS y el ED, dejar bipolarización —dogmatismos y radicalización—

Debido a la polarización política de Colombia, el lenguaje y la comunicación están sometidos a esquemas de interacción social que llegan a estigmatizar a aquellas personas que hablen de derechos, cuidado ambiental, ED, enfoque de género, líderes sociales o grupos vulnerables, este lenguaje es asociado con una posición radical, contestataria, de resentimiento social o afiliada con protesta, sindicalismo, socialismo, comunismo. Por ello, desmitificar la aplicación de los postulados de los ODS y el ED es una tarea ardua porque implica un cambio de representaciones e imaginarios, de cultura y referenciales; nada más difícil que dejar de ver en la diferencia el motivo de nuestras carencias y angustias, cuando la segregación social o política deja de servir para explicar penurias nos confrontamos, quedan en el espejo las limitaciones.

Colombia es un Estado social de derecho, lo que coloca en el centro a la sociedad, siendo el Estado un agente y el derecho el instrumento ejecutivo de garantía; en cuanto a política social se refiere, el aparato estatal tiene el deber de promover la Constitución, la ley y los derechos de todos, dando un trato de discriminación positiva a quien está en condición de vulnerabilidad, no a quien tiene una situación igual o privilegiada, esto es el ED; para el Estado el vulnerable tiene prioridad. Mosquera y León (2013) afirman que «desde una óptica de Estado social de derecho, las instituciones que presentan servicios focalizados están obligadas a ofertar planes, programas y proyectos desde un enfoque diferencial, si le apuestan a que el contrato social de nación pluriétnica y multicultural de la Constitución de 1991 sea una realidad» (p. 27).

La universalización de la democracia exige gran disciplina de los actores políticos, demanda precisión en los ideales propios y de los interlocutores, al mismo tiempo obliga a la comprensión del espacio público, el estudio de la realidad es demandado como un requisito de acción política; cuando la democracia avanza y tiene profundidad, las posturas basadas en la ignorancia, arrogancia o coacción pierden capacidad de movilización y ubican a los dogmatismos en los extremos bajo grupos que, pese a las aparentes diferencias, se caracterizan por formas de acción política similares y absolutas.

Para aquellas personas que erróneamente consideran que hablar de teorías alternativas de desarrollo, distintas al crecimiento basado en el sistema financiero y el crecimiento del consumo de mercancías, corresponde al discurso politizado de las izquierdas, para ellos es menester esclarecer que las concepciones realmente críticas del sistema señalan que los ODS y la teoría del desarrollo sostenible son falacias del sistema capitalista, que buscan reservar y resguardar recursos que van a ser utilizados y explotados posteriormente, cuando exista la necesidad o la tecnología para hacerlo, y por parte de los conglomerados poderosos (Laval y Dardot, 2015). Asociar ODS, derechos, ED, los asuntos ambientales o del desarrollo sostenible con teorías críticas, o enfoques socialistas, es un error teórico, pragmático y una imprecisión en el espectro de las posiciones políticas de la sociedad.

1.3 Romper tradición en la operación estatal frente a los ciclos de reproducción de la afectación

La victimización y revictimización ocurren por circunstancias prevalentes incorporadas en los espacios públicos en donde concurre también el aparato estatal, es decir, que los grupos o comunidades tradicionalmente vulneradas o vulnerables tendrían mejores condiciones si el Estado fuese más estructurado y sistemático en sus respuestas. Lamentablemente la exclusión, el despojo y la violencia ocurren en el mismo espacio político en donde el Estado debe detentar primacía.

La desconfianza en las autoridades públicas y la instrumentalización de algunos despachos públicos, para favorecer intereses no democráticos, hacen que el aparato estatal no tenga una aprobación positiva de las comunidades.

Es necesario tender lazos de confianza entre los actores, en especial porque los ciudadanos esperan que los gobiernos resuelvan los problemas ambientales, que como civilización afrontamos, no son suficientes los partes de victoria de las rendiciones de cuentas sino el control real de la estructura causal de los riesgos que comprometen el desarrollo futuro de la nación.

Por ello, los actores del desarrollo y el ED no pueden permitir que las contradicciones normales de relacionamiento se conviertan en barreras, que impidan llegar a acuerdos cuando son dominadas por las posturas que son infranqueables, en su lugar hay que respaldar los espacios en donde las miradas de largo plazo y de los objetivos permitan la unión de esfuerzos, visión que sí tiene la potencia de desbordar tales posturas irreconciliables.

Retos en la operación del aparato público

Tras discurrir sobre la superación del conflicto de visiones, que ha sido marcado por las incomprendimientos que caracterizan las miradas abstrusas del mundo político, el paso siguiente es considerar los diseños institucionales que facilitan la gestión pública de las diferencias, su reconocimiento y la promoción de la igualdad sobre la base de la diferencia y de manera localizada.

2.1 Inclusión coordinada y concertada de los ODS y del ED en la agenda de gobierno y presupuestal, en planes, programas, guías e inversiones

El gran reto 2030 es lograr la transversalidad de la intervención estatal. La enseñanza que aporta la interseccionalidad es que la especialización de la respuesta de la Administración Pública resulta ser poco eficiente e ineficaz para garantizar los derechos de grupos, en especial cuando la vulneración tiene múltiples causas, y que en su lugar son preferibles las actividades integrales, con metas compartidas por diversos sectores y niveles institucionales, que además de la integralidad permiten articular esfuerzos y capacidades.

Tanto ODS como ED invitan, además, a la cooperación interagencia con apertura a los actores, no es aceptable que una política pública orientada a una comunidad sea diseñada o ejecutada sin la participación de integrantes de la misma, siendo ellos los más calificados para exponer sus necesidades, expectativas y el carácter de la intervención estatal que esperan.

Romper el esquema de operación prevalente en las Administraciones Públicas requiere de eliminar la asimetría entre los actores, en especial de quienes están vinculados a ellas, la falaz creencia de superioridad dada por la investidura de un cargo público expresa más un inadecuado conocimiento de la función pública, y de la democracia, el cambio de mentalidad no será sencillo pero la fuerza de la circunstancias, la cualificación de la demanda social y de la interlocución de la sociedad civil, cuando existen, ya hacen la diferencia.

En este punto hay que notar, que el ED no puede reclamar como una condición para su aplicación la sensibilidad del funcionario frente a las diferencias; intuir que la sen-

sibilidad del funcionario es un elemento determinante no es adecuado porque distrae del problema central que es el sistema, que es el que debe brindar las condiciones de promoción y garantía de los derechos, siendo indispensable comprender que la Administración Pública opera en un marco institucional y que el nivel de discrecionalidad de los funcionarios existe pero es limitado, por tanto la respuesta debe ser programada de manera procedimental.

En las ciencias sociales es aceptada la idea en torno a la existencia de estructuras, prácticas sociales, instituciones, reglas, convenciones y marcos de acción, que son propios de la operación del aparato público, y es claro que un funcionario público no logra transformar el entramado cultural en forma aislada y en razón de sus convicciones, para ello es necesario un proceso de cambio institucional u organizacional que funde un relacionamiento facilitado por significados basados en valores positivos.

2.2 Participación

El segundo reto en la operación del aparato público es facilitar la incidencia política, en especial de los colectivos tradicionalmente excluidos del escenario político; para identificar los colectivos y grupos objeto del ED son utilizados conceptos de interseccionalidad, enfoque diferencial, multiculturalidad y, finalmente, el enfoque territorial.

Carmen Expósito (2012) define la interseccionalidad como «la situación en la cual una clase concreta de discriminación interactúa con dos o más grupos de discriminación creando una situación única. Dentro del contexto académico es el método de análisis sociológico que permite interrogarse sobre la reproducción institucional de la desigualdad» (p. 205). La interseccionalidad sería, pues, un instrumento que reinterpreta las desigualdades porque permite un abordaje adecuado de sus realidades y situaciones de vida (Expósito, 2012).

En la interseccionalidad se reconoce la superposición de diferentes formas de marginación. Para ilustrar mejor, una persona en condición socioeconómica de pobreza puede, además, pertenecer a un grupo racial o étnico, que se identifica por una cuestión de género o sexual con la comunidad LGBTI, y quien es trabajador(a) sexual. El anterior ejemplo habla sobre la interseccionalidad y evidencia la necesidad de que las políticas públicas logren tener focalización en comunidades que pueden tener diversas formas de afectación.

La incidencia política es la capacidad de intervenir e influir en los asuntos públicos y en las decisiones de las autoridades o de otros actores, alcanzable con una participación real, no meramente formal, que permita legitimidad por proximidad, con cercanía a las personas que definen la intervención estatal o la ejecutan.

La legitimidad por reflexividad permite plantear una importante disyuntiva, al mostrarse conforme con que las decisiones de las autoridades públicas son responsables cuando poseen visión de la situación futura de las comunidades y del ambiente, y cuando no privilegian los intereses de un grupo si ello compromete el bien común, los bienes públi-

cos o las posibilidades de desarrollo; en este caso, el ED provoca una controversia en la medida en que la destinación de recursos hacia colectividades diferenciadas puede ser considerado, por algunos, como una distracción de los recursos requeridos para promover otros aspectos del desarrollo, en especial de dotación de infraestructura y de acceso a bienes de capital.

En términos de participación, ¿de dónde partimos?, pues de caracterizar los actores del espacio público para luego convocarles a participar, en un proceso real de relación, con sistematización de intervenciones, relatorías y estudio de sus resultados de manera previa a las decisiones.

2.3 Medición

El documento Conpes 3918 de 2018, “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia», es claro en la definición de los indicadores, metas trazadoras (2018-2030), entidades responsables, fuentes y la misma finalidad, el esquema de seguimiento y reporte permite valorar los avances de cumplimiento.

Lo interesante, también, sería que la medición de los ODS incluyese indicadores de aplicación del ED, la razón es sencilla, la Administración Pública es una maquinaria orientada al cumplimiento de metas, que son el resultado esperado en la medición de un indicador en un tiempo determinado; el paradigma del gerencialismo público tiene como tótem a los indicadores, si hay indicador existe una acción pública estatal planeada, de lo contrario, así sea una exigencia de orden constitucional, no va a tener una orientación y ejecución trazable.

El Sistema Estadístico Nacional (SEN) cuenta con el Plan Estadístico Nacional (PEN) 2017-2022, con nueve estrategias, con las que se espera dar respuesta a los desafíos de la agenda 2030 de los ODS. La quinta estrategia es la promoción de la inclusión del enfoque diferencial e intersectorial en la producción y difusión de las estadísticas del SEN (Conpes 3918, 2018, p. 40).

Corolario

Para finalizar, se señala que los retos de enunciación de los problemas que se intervienen desde los ODS ambientales son concurrentes con el ED e implican un verdadero cambio cultural de tres elementos, a saber: la mentalidad, la desideologizar los derechos y la gestión de conocimiento.

La desideologización de los derechos anota que hablar de derechos no es un discurso comunista, es un desafío propio de los límites del sistema capitalista, es un proceso necesario para comprender que existe un sentido humano de pervivencia que advierte de los riesgos del consumismo.

La ingenuidad de los ciudadanos no es una fortaleza política, en contrario es una debilidad, es un factor de riesgos de corrupción, absolutismos, demagogias y populismos, y en contrario, son la educación cívica y el comportamiento cívico la solución más responsable, quien aprende a valorarse valora, y por ello también aprecia al ambiente, y por ello se involucra en su cuidado, proceder que debe iniciar en los primeros años y acompañarnos hasta la senectud.

La gestión de conocimiento como gestión pública basada en evidencias y orientada a resultados.

Este progreso, que es sumado a las exigencias de actualización del aparato público y de sus instrumentos, llega a constituir un desafío para la praxis gubernamental.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia [C.P.]. Recuperado de (2019, 28 de enero) <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Berger, P. y Luckmann, T. (2012). *La construcción social de la realidad*. Buenos aires: Amorrortu.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]/Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). Documento Conpes 3918 de 2018. Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] en Colombia. Bogotá, D. C.: DNP.

De Sousa Santos, B. (2004). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Ediciones Abya- Yala.

Expósito, C. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Investigación Feministas*, 3. ISSN: 2171-6080

García, P., Vivas-Cortés, O. (2018), Informe de la investigación «Horizonte ambiental colombiano 2030». Bogotá: IEMP.

Laval, C. y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.

Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI Editores.

Mosquera, C. y León, R. (2013). Contradicciones discursivas en procesos de intervención social diferencial a la diversidad étnico-racial negra en programas sociales en Colombia. *SciElo*, 12. ISSN: 2011-0324.

Murillo, R. y Lozano, Y. (2015). Del 'Estado ventanilla' al Estado-sujeto: un enfoque desde las variables de diferenciación y focalización en las políticas públicas. *Papel Político*, 20(2).

Palacios, J. (2012). Secretaría Distrital de Desarrollo Económico SDDE y las políticas distritales poblacionales. Bogotá: SDDE. Disponible en línea. Recuperado de (2019, 28 de enero) <https://studylib.es/doc/7254105/secretar%C3%ADa-distrital-de-desarrollo-econ%C3%B3mico-sdde>

Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Rosanvallón, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.

Sachs, J. (2015). *La era del desarrollo sostenible*. Barcelona: Planeta. Velasco, J. (2017). Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia. En: González, T., Rodríguez J. *Para discutir la acción afirmativa*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Ponencia 2.

Desde una mirada de las diferencias al escenario integral de las políticas públicas

Diego Ceballos Bohórquez'
Docente e investigador
Centro de Investigaciones Socio Jurídicas (CISJ)
Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Pereira

La gestión territorial depende, en buena medida, de la mirada con que parten los actores de un territorio en la búsqueda de la razón y el entendimiento para la administración conjunta, mediante la apropiación cultural de los espacios habituales de vida, de todos, en una armónica convivencia.

A estas miradas comúnmente se les denomina visión o enfoque conceptual de los actores, paradigmas de referencia del desarrollo local, el poblamiento y el disfrute de un territorio. También depende este proceso armónico de gestión local del grado de organización consciente de la comunidad y de la sensatez de los administradores del asunto público de un territorio; por tanto, la gestión territorial es una expresión democrática, espacial, de una política económica, social, cultural y ecológica de un territorio, en donde todos los integrantes tienen y manifiestan un interés, una posición ideológica y política en la estructura del poder local.

Las instituciones existentes y los gobernantes delegados por las comunidades también expresan su deseo para el manejo ordenado y planificado, que les permita mostrar una cierta eficiencia en la administración del territorio, esta expresión y conducción política es un manifiesto de desarrollo o plan, el cual se construye algunas veces mediante la participación comunitaria.

En el camino también se encuentran, para este plan local, otras voces «tenuas» o manifestaciones difícilmente escuchadas, como las del pueblo, de comunidades nativas (etnias), y también voces de comunidades afro, mestizas y rom, de una gran diversidad cultural, donde cada una concibe el territorio como la vida misma, como un espacio para construir su identidad, su historia y como parte de su reivindicación social, la cual se espera desde la época precolombina y colonial europea; espera que continúa en la actualidad.

1 Antropólogo de la Universidad del Cauca. Tesis de grado: «Capellanías, estructuras de poder local». Especialista en desarrollo social y comunitario, magister en salud pública de la Universidad del Valle. Correos: diceballos730@gmail.com y diego.cebillos@unilibre.edu.co

Las migraciones internas, las inmigraciones, las guerras en el territorio colombiano y americano desde la ocupación europea también tienen que ver, por la repercusión que generan en los planes políticos que inciden en la ocupación de los territorios, esto es, formas y diseños de tenencia de la tierra, uso y explotación, y el aprovechamiento de los territorios locales y regionales.

Las regiones de Colombia son escenarios con una gran complejidad de miradas, procesos e intereses, por tanto, el proceso de gestión territorial que inicia debe ser bondadoso en diálogos comprensivos, paciente, puesto que se construye una nueva cultura de la gestión territorial, una nueva vida, un nuevo diálogo de paz para un territorio más humanizado.

La Constitución colombiana (1991) institucionaliza la vida en los territorios teniendo en cuenta la diversidad cultural, pero no aclara en estos escenarios los sistemas de integración intercultural donde se puede lograr un sentido común, que permita un tejido de identidad local, regional y nacional.

El gobierno del presidente Santos (2010-2018) promovió acuerdos y diálogos con los grupos protagonistas de la guerra, y señaló puntos esenciales de un gran acuerdo de paz en temas como el desarrollo agrario, la amplia participación política en los territorios, las soluciones al problema de las drogas ilícitas, la reparación de las víctimas y la refrendación del proceso de paz, entre otros; pero como todas las políticas públicas nacionales, construidas del «centro a la periferia» o «de arriba hacia abajo», están huérfanas de estrategias y pedagogías para abordar los territorios, y construir la nueva vida desde las regiones afectadas o impactadas por la guerra.

La gestión territorial y los planes de desarrollo locales, para esta época del posacuerdo, carecen de estrategias comunicacionales y pedagógicas para la convivencia en la diferencia y para la relación armónica en los territorios.

Estrategias para la gestión territorial

En Risaralda, el proyecto que intenta resolver el problema de la no integralidad en la gestión territorial se denomina «La Universidad Libre en la Vida de un Municipio-Pedagogía de las Políticas Públicas», que ha logrado encontrar escenarios adecuados y resultados positivos en varios municipios del departamento, a saber: Mistrató (2013-2015), La Celia (2015-2016), La Virginia (2016-2017) y Santa Rosa de Cabal (2017-2018), en los que se logró construir un nuevo concepto y una nueva estrategia pedagógica para la gestión territorial, como una política y un pensamiento intercultural, no como un acto de «intervenir» los territorios sino como un acto de «convivir» en los territorios.

En este contexto, se logró entender al ser humano como un sujeto más en el territorio y su vida forjada de sentido, por un constante encuentro con todos y con todo: el bosque, la tierra, el agua, los animales, las organizaciones e instituciones; todo confabulado para

construir un territorio donde la comida es una relación cultural y el agua del río Risaralda el aliado para la armonía de sus sementeras o despensas para la economía familiar.²

La metodología utilizada en el proceso de construcción colectiva de las políticas públicas, en los municipios mencionados, se denomina MARDIC, diseñada por el autor de este escrito, metodología constructivista dialógica que integra la educación, la investigación, la organización social, la ideología y la política en términos de una cultura. Estos componentes están en una relación piramidal que permite la existencia y autonomía de sus partes y la integralidad dialógica de todos en un mismo espacio (ver gráfica 2).

Contextualización

Colombia entró en una época de diálogos y se pensaría que la paz es la expresión que predomina en el diálogo territorial, entre gobernantes y gobernados, entre los diferentes grupos políticos y entre la población en general.

Este intento que hoy está logrando el país pronostica, débilmente, el advenimiento de una nueva cultura democrática, en donde el escuchar al otro y valorar lo popular, su territorio y ocupación histórica, y el ubicar a todos en un plano de participación activa, pareciera ser el predominio del posacuerdo, pero se requiere construir caminos de múltiples encuentros formativos y concientizadores, que afiancen e institucionalicen esa nueva cultura, y que se constituyan en una fuerza histórica a la que sea difícil cambiarle su sentido, por parte de cualquier régimen contrario a su crecimiento.

Las armas de los principales protagonistas de la guerra se silenciaron dejando un terreno propicio para mirar con objetividad los fenómenos sociopolíticos y esto no quiere decir que se haya alcanzado la paz, que se hayan resuelto las principales contradicciones antagónicas que continúan hoy sin resolverse; sin embargo, el cese al fuego de la guerra y la formulación de unos acuerdos implican profundas modificaciones al sistema político administrativo del país y de las regiones, y generan unas condiciones específicas e históricas para diseñar una nueva gestión territorial compartida entre gobernantes y gobernados, entre administradores públicos y ciudadanía, esta gestión territorial implica un diálogo o comunicación dialógica como lo expresara el gran pedagogo latinoamericano Paulo Freire:

[El diálogo] Es una relación horizontal de A más B. Nace de una matriz crítica y genera crítica (...). Se nutre del amor, de la humildad, de la esperanza, (...) de la confianza. Por eso solo el diálogo comunica. Y cuando los polos del diálogo se ligan así, con amor, esperanza y fe uno en el otro, se hacen críticos en la búsqueda de algo. Se crea, entonces, una relación de simpatía entre ambos, donde quienes dialogan lo hacen sobre algo." (1998, p.104).

Se puede, entonces, en lo local, intentar ese diálogo constructivo para una nueva forma de gestión territorial, a través de la formulación de políticas públicas con participación

2 Namuy yahueli-Encuentros de familias ecológicas (cultura Misac).

activa y consciente de las comunidades, y de todos los integrantes de un territorio, esto permite la participación de los ciudadanos, las organizaciones y las instituciones en los procesos investigativos, educativos y organizativos, en el plan de desarrollo municipal y en la toma de decisiones, con respecto a la priorización de potencialidades y afectaciones en las localidades.

Colombia hoy requiere, para lo anterior, pasar de la representatividad obtenida mediante el voto popular a la participación directa de los ciudadanos y obtener así un sistema democrático para el control activo de las instituciones, de los proyectos de desarrollo local y de la gestión integral.

Planteamiento y formulación del tema

Se ha teorizado bastante sobre políticas públicas y se han logrado precisar los efectos constructivos de una nueva democracia en sociedades con posconflicto armado como las de Centro América, a saber: Nicaragua y Guatemala.

Al respecto, Michael Doyle y Nicholas Sambanis (1974) conceptúan que el grado de democratización en una sociedad de posacuerdo son los parámetros, indicadores del éxito o fracaso de un proceso de construcción de paz, pero la pregunta que resulta de estimar la particularidad de cada localidad en países de una gran complejidad cultural como la colombiana es: ¿Cómo se construyen las políticas públicas en una localidad o municipio, de tal manera que se obtenga la participación activa y consciente de la comunidad, las instituciones y de los grupos políticos, en términos de su interculturalidad, de sus ideologías y con un enfoque ambiental de sus territorios, garantizando sostenibilidad y efectividad?

No es suficiente obtener una participación activa de las comunidades, es necesario, además de un sistema dialógico entre gobernantes y gobernados, un diálogo entre los diferentes actores y grupos, un sistema metodológico que permita la interculturalidad local y regional, o la comunicación dialógica entre las distintas cosmovisiones de gestión territorial, de desarrollo local, buscando colectivamente las necesidades observadas, sentidas, construyendo indicadores propios de potencialidades y afectaciones comunitarias.

A este encuentro dialógico de los territorios y sus culturas, la etnia Misac del municipio de Silvia en el Cauca, quienes participaron activamente en el proceso inicial de Mistrató (Risaralda), lo denominaron «namuy yahueli» o encuentro de familias ecológicas en un territorio. Familias que se relacionan y se «encuentran» con todos y con todo; personas despojadas de cualquier interés desmesurado y egoísta frente a su territorio o «frente a su gran casa». Para la cultura Misac todo en el territorio tiene un sentido construido ancestralmente, todo tiene «tonga» o espíritu: la piedra, el río, el bosque, el animal, y a través de esta se puede comunicar y «armonizar».

Argumentación

La gestión territorial hoy requiere de una rica participación cultural a través de los gestores territoriales, identificados con su espacio, reflexionando históricamente sobre las formas ancestrales de ocupación territorial e identificando sitios significativos para la vida de los moradores, construyendo diseños propios y adecuados de los territorios.

Muchas instituciones adquieren modelos externos y de estos hacen extensión mecánica, que puede perturbar la mirada auténtica local y de conjunto, por tanto, para concebir el territorio, más allá de la simple sumatoria de recursos naturales, hace falta identificar e incluir las diferentes concepciones y prácticas de sus habitantes.

Las instituciones trabajan por separado los programas, planes y proyectos de desarrollo local, los cuales casi siempre no consultan la realidad integral de la vida del municipio. Los planes de desarrollo municipal contienen información parcial y dispersa de la vida local, mientras que las comunidades poseen otras significaciones culturales de sus necesidades y problemas.

En esta «torre de Babel» se generan, entonces, mayores problemas o dificultades estructurales, de coordinación y de concepción sobre la vida del municipio, la conservación armónica de los territorios y la vida de sus moradores. Muchos intentos se han realizado por parte de instituciones y comunidades para encontrarse, unirse y construir un plan conjunto o al menos asimilarlo, si unilinealmente se ha construido, pero los resultados no son los esperados.

El Gobierno, con su visión marcadamente centralista, construye políticas públicas nacionales, pero también ha evidenciado falencias, por tanto ha propiciado la construcción de mecanismos de adopción local y, últimamente, la posibilidad de que las políticas públicas sean construidas desde los municipios, soportadas científicamente por diagnósticos situacionales que permitan visualizar los problemas prioritarios y las potencialidades de los grupos poblacionales locales; definitivamente, la vida local ofrece la base objetiva y cultural de una política pública con enfoque territorial.

Las políticas públicas, en términos de una cultura local, podría decirse que son estrategias eficaces orientadoras del plan de desarrollo municipal, y se vuelven instrumentos de organización y cooperación entre las instituciones y las comunidades, es decir, son un medio comunicacional y de encuentros de todas las miradas que habitan un territorio. Si bien las políticas públicas significan un cuerpo mejorado, con respecto a los proyectos de acuerdo municipal, es necesario encontrarle las estrategias que permitan la eficacia de la ley, y en su aplicación, la sostenibilidad y durabilidad en la vida de los municipios.

La ley, la norma, el acuerdo y la ordenanza tan solo son un paso en el reconocimiento de los derechos humanos, de las necesidades comunitarias, de los derechos ciudadanos, de la conservación ambiental de los territorios; la norma y la ley no son suficientes por sí solas para generar cambios culturales profundos y definitivos, es necesario acercar la ley

a la vida cotidiana del pueblo e incorporar su dinámica a una política local en términos de una cultura, concordante a una política y a un derecho natural.

Propuesta metodológica

Para responder a este gran interrogatorio de lo metodológico, se ha diseñado en la academia un proyecto denominado «La Universidad Libre en la Vida de un Municipio», el cual integra la investigación, la educación y la organización social como un todo, y como ejes de un diseño pedagógico, teniendo en cuenta también lo ideológico y lo político de las instituciones y de los grupos sociales de la localidad.

El proyecto se inicia con una fase de prospección activa en los municipios con estudiantes de últimos grados de derecho y trabajo social, que consiste en una comunicación dialógica con las instituciones y comunidades locales, a saber, concejos municipales, consejos de política social, las alcaldías, cabildos indígenas y organizaciones comunitarias.

La búsqueda de esta fase concluye en un municipio obteniendo lo que este desea formular en su política pública, o adoptando algunos elementos de políticas existentes del nivel regional y nacional. La base inicial y motivacional del proyecto fue el de la elaboración y ejecución de una capacitación conjunta sobre políticas públicas y planes colectivos de desarrollo social.

Los participantes convocados, en este caso del municipio de Mistrató (Risaralda), se comprometieron a estudiar y reflexionar sobre los temas con el Concejo Municipal, en vista de que no se tenía un consejo de política social. Así continuó el proceso en Mistrató, con la organización de un Consejo de Política Social, en el cual se acordó el tema de la política pública de juventud, como complemento a la ya existente de infancia y adolescencia.

La ejecución de esta iniciativa tomó 18 meses, mediante encuentros todos los fines de semana, logrando formular con delegados de instituciones y comunidades la política pública con dos productos centrales: un texto de la política pública y una organización institucional y comunitaria local actuante, la cual garantizaría la ejecución de la política, el seguimiento, monitoreo, evaluación y el diseño de un sistema de producción de información permanente.

El proceso que inició en el año de 2013 en Mistrató, con docentes investigadores y estudiantes como auxiliares de investigación de las Facultades de Derecho, Trabajo Social y Salud, requería que estos últimos permanecieran un año en el proceso para poder aspirar a que su labor fuese homologada como trabajo de grado. Así, en cada municipio, profesores y estudiantes, con los equipos de las administraciones locales conformados por delegados de instituciones y comunidades, todos en actividades de cooperación y guiados por la metodología MARDIC, desarrollaron talleres de capacitación y diseño para la formulación de las políticas públicas requeridas por los consejos de política social.

En el municipio de La Celia (2015) se formularon dos políticas: mujer y equidad de género, y sobre juventud; en el municipio de La Virginia (2016) los mismos temas al igual que en el municipio de Santa Rosa de Cabal (2018).

Los alcaldes presentaron los textos de las políticas públicas como proyectos de acuerdo a los concejos municipales, y así se obtuvo una mejor participación comunitaria e institucional. Hoy estas políticas públicas continúan activas mediante planes, programas y proyectos realizados entre instituciones y comunidades.

La academia en la gestión pública

El proyecto denominado «La Universidad Libre en la Vida de un Municipio» impulsa a la academia hacia espacios que trascienden la institucionalidad, y esta cobra «vida» cultural, es decir, obtiene un gran significado la investigación y la formación profesional, y de esta manera, también contribuye a la proyección social y al desarrollo de la misión y la visión de la academia; en este caso de la Universidad Libre.

El hecho de relacionar la universidad con la vida de un municipio es propiciar un compromiso mutuo, generar nuevas oportunidades como se plantea en el enfoque pedagógico del constructivismo social, y logra que los profesionales sean protagonistas de esta relación y puedan construir sus propios espacios para la creatividad y la construcción de la ciencia local en los territorios.

Al interior de la vida de los municipios caracterizados por una cultura campesina o urbana, acrisolada por comunidades afro, nativa, mestiza y rom, comienzan a interactuar dialógicamente para construir un tejido conjunto de la interculturalidad, en donde el modo de vida local podrá encontrar su identidad regional.

El acompañamiento de la academia en este proyecto permite un espacio pedagógico para comprender la gran dicotomía formada entre el conocimiento «científico» y el conocimiento no formal, o popular, de las comunidades; también se aprende con las comunidades y sus instituciones.

La legislación en la gestión pública

Con respecto a la normativa de las políticas públicas, del Estado colombiano y los formuladores de leyes, los investigadores jurídicos en sus evaluaciones han señalado grandes vacíos en la construcción, seguimiento y evaluación de las normas; por esto, se han ideado la formulación de unas políticas públicas con una activa participación ciudadana que dé cuenta de sus condiciones específicas de vida, para que así las leyes se adecúen a las condiciones sociohistóricas y culturales para lograr mayor eficacia y eficiencia, por tanto, la misma ley faculta a los alcaldes, concejos municipales y consejos de política social para la formulación, adopción, ejecución y seguimiento de unas políticas públicas, las cuales precisen y redireccionen los planes de desarrollo local y regional de una manera más asertiva.

Las políticas públicas son más que un acuerdo municipal, porque se fundamentan científicamente en diagnósticos integrales elaborados por instituciones y comunidades organizadas; además, precisan unas estrategias y planes acordes a esos diagnósticos, y establecen los mecanismos pertinentes para mejorar las condiciones socioculturales e históricas de una población o un territorio, y conminan a las instituciones y a las comunidades al cumplimiento, seguimiento y valoración de dichas políticas. Este diseño de sostenibilidad, forjado en términos de una cultura, garantiza la objetividad de las políticas y la perpetuidad de sus efectos transformadores.

Estructura modular para formular políticas públicas

A continuación se presenta la estructuración de los contenidos por módulos de la capacitación inicial para los grupos de los municipios (gráfica 1, parte superior) y los capítulos de las políticas públicas (gráfica 1, parte inferior) como producto final del encuentro entre comunidades e instituciones locales:

Gráfica 1



Fuente. Elaboración de Diego Ceballos Bohórquez, metodólogo colombiano (2018)

Los temas seleccionados y acordados entre las comunidades e instituciones del municipio comprenden necesidades y problemas en lo sociocultural y en lo ambiental, esto último en su territorio, especialmente lo relacionado con la resignificación de una cultura (denominaciones y significaciones) de sus componentes básicos como son los recursos naturales, la biodiversidad y los recursos hídricos, así como el cuidado y manejo.

La metodología se denomina MARDIC (2000) y ha sido utilizada en la formulación y desarrollo de algunos programas académicos de varias universidades del país, su enfoque constructivista dialógico y sus estrategias de aplicación se caracterizan por involucrar la participación activa y creativa de instituciones y comunidades.

Gráfica 2

Concepción:

M étodo
 A nalítico
 R eflexivo
 D ialéctico
 I nnovador e inventivo
 C rítico, constructivo y creativo

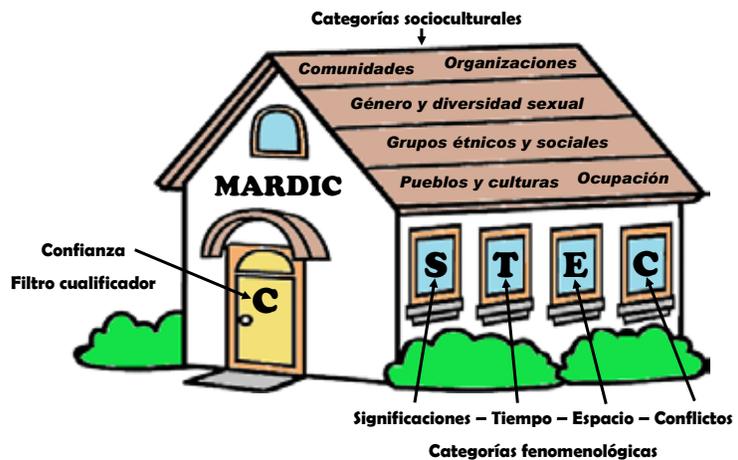
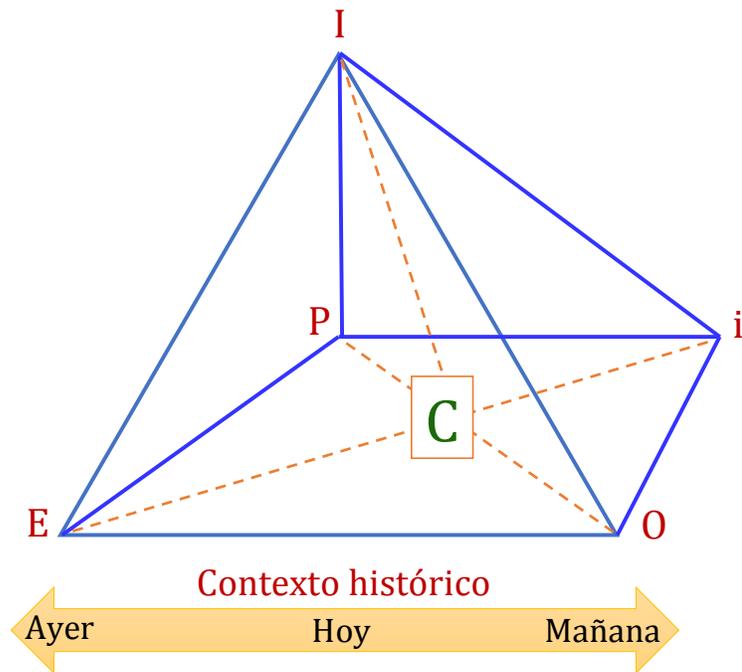
Triangulación metodológica:

I nvestigación
 E ducación
 O rganización social
 P olítica
 i deología
 C ultura

Enfoque: Constructivista social

Fases del proceso metodológico:

1. Recuperación de la percepción individual y colectiva.
2. Tematización.
3. Ampliación del pensamiento.
4. Reinterpretación.
5. Planeación de un quehacer.



Fuente. Diseño de Diego Ceballos Bohórquez, metodólogo colombiano (2018)

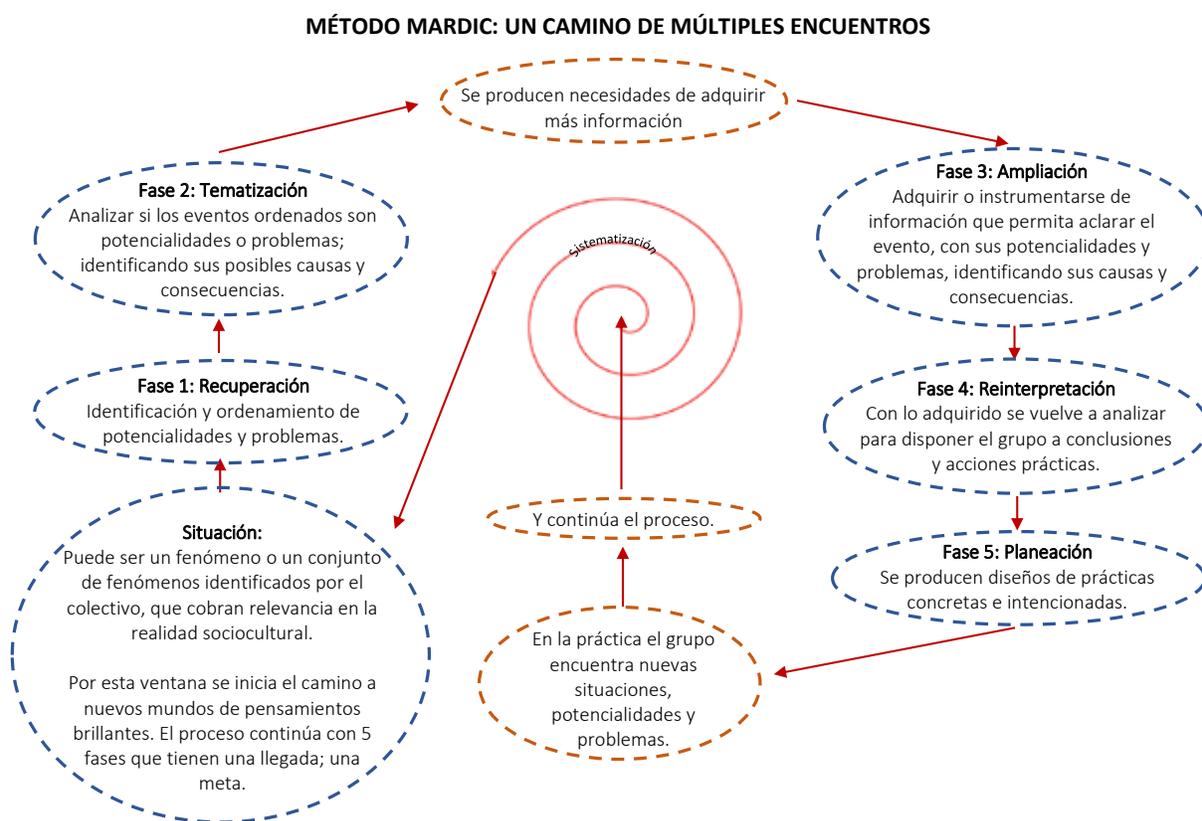
MARDIC ha sido publicada por la Universidad del Valle, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en Colombia; su exitosa aplicación se ha dado en diferentes campos del desarrollo socioeconómico en municipios del Valle, Cauca, Nariño, Chocó, Quindío, Atlántico y Cundinamarca.

En el proyecto «La Universidad Libre en la Vida de un Municipio», MARDIC se aplicó en todos los municipios de Risaralda con los docentes investigadores y un grupo de

estudiantes de las Facultades de Derecho y Trabajo Social, desde la fase de prospección, obteniendo la identificación de las necesidades y problemáticas prioritarias en las ecoregiones del departamento para construir políticas públicas.

MARDIC, para su aplicación, requiere de comunidades pedagógicas e investigativas para instaurar un proceso cualificado de participación con los grupos organizados, a manera de grupos focales mixtos (comunidad e instituciones). MARDIC desarrolla, simultáneamente, una formación activa para los procesos de diagnóstico, educación y organización social. El camino señalado se realiza mediante las siguientes fases:

Gráfica 3



Fuente. Diseño de Diego Ceballos Bohórquez, metodólogo colombiano (2018)

Forma operativa de las fases del proceso pedagógico

Fase 1. Recuperación de la percepción individual y colectiva

Qué piensan los grupos de un asunto prioritario en su territorio, con respecto al tema seleccionado y puesto en común de la vida de los territorios; es decir, qué piensa cada quien del asunto o tema seleccionado y qué concluyen todos. Cada participante tiene un concepto, un punto de vista, que concluyen colectivamente. El discurso inicial que se produce o producto de esta fase contiene:

- Definiciones, cosmovisiones, semejanzas, relaciones, anécdotas y relatos.
- Señalamiento de unas partes constitutivas y esenciales.
- Señalamiento de las partes más importantes.
- Señalamiento de potencialidades, oportunidades, problemas y dificultades.
- Señalamiento de afectaciones y factores de riesgo.
- Señalamiento de posibilidades para el abordaje de los temas estudiados y a intervenir.

Este primer encuentro produce un texto inicial, un tanto desordenado, pero es el producto elaborado por todos, es un valor, es un logro colectivo, todos se sienten dueños del producto y así comienza el reconocimiento de cada uno y de todos.

Fase 2. Tematización

Se ordena lo pensado y producido en la primera fase y el grupo retoma lo expuesto en ella. El ordenamiento se hace con base en una matriz que contiene concepciones, definiciones, relatos, señalamientos de aspectos fundamentales, de temas potenciales o polémicos, de causas y consecuencias de dichos temas, puntos comunes encontrados por los participantes, temas comunes a los escenarios y territorios de paz, y posibilidades de estudio e intervención de los hallazgos. Este encuentro es altamente tematizado y constructivo, por tanto, produce un segundo texto mejor elaborado, con elementos priorizados y resaltando afectaciones, potencialidades y factores de riesgo. Para el caso que es ejemplo de este artículo, en Mistrató (Risaralda) se seleccionó el tema de la juventud mistratense.

Fase 3. Ampliación del pensamiento

Los aspectos señalados y ordenados en la fase 2 dan un orden y una prioridad en los aspectos y puntos de referencia, para ir en la búsqueda de una mayor información con todos, docentes, asesores y las comunidades, esta búsqueda es para la ampliación del pensamiento, se hace en fuentes primarias (la gente, investigaciones realizadas, archivos de instituciones) y en fuentes secundarias (libros, revistas, periódicos, películas).

Mediante las exposiciones los grupos «ven» y «escuchan», para luego confrontar, reflexionar y construir nuevas conclusiones; los monitores o coordinadores de los grupos traen también nuevos elementos de fuentes primarias y secundarias. En esta fase, el grupo inicia su confrontación para ganar conciencia sobre otras miradas que le han de permitir la generalización de sus conceptos. Una concepción ordenada con nueva información de referencia.

Fase 4. Reinterpretación

Se tiene como base para el análisis, el texto del segundo encuentro o fase 2 y lo confrontan con lo que escucharon y vieron para luego señalar lo que queda de relevante en cada una de las partes del discurso o producto inicial. A manera de conclusión, el grupo deduce aspectos de su planteamiento inicial reafirmando, resaltando o señalando elementos principales.

¿Qué queda? ¿Qué es lo más importante? ¿Para qué sirve? ¿Cuál es su aplicación? ¿En dónde podemos incidir? ¿Qué se puede ampliar y además consultar? Son preguntas que ayudan a la profundización, y así quedan elementos con un nuevo ordenamiento y delimitados para una última fase o encuentro del proceso educativo.

Fase 5. Planeación de un quehacer

Es la intervención consciente, la planeación colectiva de un quehacer metodológico, técnico, organizativo, investigativo, educativo, y en general, de intervención, y en particular, para la formulación de un plan de acción ordenado, que en últimas es la política pública propuesta. Los grupos se sienten dueños de su producción y con capacidades propias para la nueva tarea.

En el capítulo de los diagnósticos situacionales (institucionales y comunitarios), se utilizan como apoyo otros métodos y técnicas participativas, tales como guías de observación y entrevistas, diarios de campo, álbumes familiares, matrices de clasificación y cartografía social. En los diagnósticos institucionales, se evalúan las generalidades para concluir qué de estas aplican a nivel local, o cómo se pueden confrontar con los resultados obtenidos de los diagnósticos comunitarios.

Los productos recolectados en la práctica e intervención son la materia prima para un nuevo proceso, que en espiral profundiza cada vez más el asunto en sus territorios, la vida así está en sus manos, y su desarrollo es un asunto del trabajo colectivo.

Los pretextos para reunirse y estudiar son múltiples, la vida de su territorio está llena de pre-textos para tratar e intervenirlos.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia [c.P.]. Recuperado de (2018, 26 de diciembre) <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Ceballos, B. D. (2000). Metodología MARDIC. Cali: Artes Gráficas, Universidad del Valle.

Freire, P. (1998). *La educación como práctica de la libertad*. México: Siglo XXI Editores.

Ponencia 3.

Reforma rural integral en Colombia, una mirada desde el municipio de Fortul, Arauca

Rubén Mendoza¹

Yulieth Pérez²

Neysi Contreras³

Lina Palencia⁴

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

En el presente artículo de investigación, se quiere profundizar sobre cuál ha sido el impacto de la implementación del acuerdo de paz en la transformación de la zona rural del municipio de Fortul.

Para resolver el anterior interrogante, se hace necesario abordar los términos paz, víctimas y conflicto, conforme a lo señalado en el acuerdo de paz y, de esta manera, establecer una delimitante en la zona rural del municipio de Fortul, con miras a identificar el impacto y el efecto generado con la reforma rural integral (RRI), al ser este municipio una de las zonas priorizadas en el país por su nivel de afectación por el conflicto armado con las Fuerzas Armadas de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). La investigación enfatiza el análisis en la titulación de la propiedad rural, el enfoque de género desde los beneficios de la mujer rural, así como la transformación de la salud, la educación y las vías, puntos centrales de la RRI, para contribuir a su objetivo.

La población colombiana que posee menos recursos y oportunidades, se encuentra en mayor proporción en periferias, así como en el sector rural, donde la acción del Estado no llega con la eficiencia y la eficacia que se necesita. El municipio de Fortul hace parte de la población colombiana que más ha experimentado situaciones de conflicto y en donde los habitantes de la zona rural han sido víctimas principales del mismo, municipio ubicado en las denominadas zonas rojas, debido a la nutrida presencia de grupos guerrilleros y a la continua exposición a actos violentos, adicionalmente la inequidad social, que es un factor que afecta a esta población.

Por lo anterior es fundamental la participación de la población rural como agente de cambio, y explorar las percepciones sobre la realidad de sus habitantes; esto, hace parte

1 Abogado consulto, especialista en derecho administrativo, especialista en docencia universitaria, maestrante en derecho administrativo. Docente de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo: rmendozaabogadoconsultor@gmail.com

2 Psicóloga, especialista en psicología clínica. Correo: yuliethperezduran@gmail.com

3 Estudiante de V semestre de Administración Pública de la ESAP. Correo: neybicour@hotmail.com

4 Psicóloga, máster oficial en psicología aplicada–Universidad de La Coruña. Correo: pachecoplina@gmail.com

de lo que Amartya Sen denomina capacidad de agencia, es decir, la capacidad de acción de los individuos al generar transformaciones como miembros del público y participar en actividades individuales o conjuntas, colmenarejo (2016). en este sentido, es una capacidad muy importante para el enfoque del desarrollo humano, y recobra un valor muy positivo en este territorio, dado que a través de ella se logra empoderar a los ciudadanos para que puedan transformar no solo sus territorios sino sus propias vidas.

Precisamente, esa capacidad de agenciar mezclada con las nuevas formas de participación política que tiene la sociedad civil, hace posible que se sienta y se lleve a su máxima expresión la capacidad de agencia a través de la organización de los ciudadanos; como señaló Jackson (2013), cuando la gente se organiza y genera debate se empieza a generar conciencia y empoderamiento para la toma de decisiones, y así la sociedad interviene y participa en las políticas públicas de su interés.

Para hacer posible la construcción de paz es fundamental la adquisición de capacidades de las personas y su participación, y la implementación de políticas públicas que respondan a las necesidades y especificidades de cada territorio; por lo tanto construir paz y desarrollo territorial requiere de la participación y empoderamiento ciudadano, articulados con políticas nacionales, departamentales y municipales, así como estrategias que puedan garantizar la estabilidad y terminación del conflicto.

Objetivo general

Analizar las acciones del Gobierno nacional, departamental y local, en cumplimiento de los acuerdos de paz firmados con las FARC, en la RRI para el año 2017, por medio de instrumentos cuantitativos y cualitativos que permitan la identificación del impacto generado en la zona rural del municipio de Fortul.

Objetivos específicos cualitativos

Indagar las acciones del Gobierno nacional, departamental y local, que dan cumplimiento a los acuerdos firmados con las FARC, respecto de la RRI para el año 2017, a través de derechos de petición a entidades y entrevistas a funcionarios.

Conocer la influencia que ha tenido la RRI en los campesinos del municipio de Fortul, por medio de entrevistas que permitan la participación de la población y la exploración sobre sus percepciones.

Objetivos específicos cuantitativos

Determinar los avances de la RRI en educación, salud, desarrollo vial, titulación de predios, oportunidades para la mujer rural, en la zona rural del municipio de Fortul, a través de encuestas que permitan la cuantificación del impacto generado.

Diseño metodológico

Enfoque de investigación

La investigación se realiza bajo un enfoque mixto. Al respecto, Hernández, Fernández y Baptista (2014) mencionan que este enfoque implica un conjunto de procesos de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones, para responder a un planteamiento del problema. Adicionalmente, Hernández, Fernández y Baptista (2014) citan a Chen (2006) para definir el enfoque mixto como la integración sistemática de los métodos cuantitativo y cualitativo en un solo estudio, con el fin de obtener una «fotografía» más completa del fenómeno, y señalar que estos pueden ser conjuntados de tal manera que las aproximaciones cuantitativa y cualitativa conserven sus estructuras y procedimientos originales; o bien, que dichos métodos pueden ser adaptados, alterados o sintetizados para efectuar la investigación.

Con respecto a lo anterior, en la presente investigación se utilizan métodos mixtos que den evidencia de datos numéricos, verbales, textuales y visuales, para lograr la comprensión y dar respuesta el problema de investigación.

Diseño de investigación

El proceso de investigación se ejecuta bajo un diseño de investigación mixto de tipo secuencial exploratorio (Dexplos), lo que implica una fase inicial de recolección y análisis de datos cualitativos (entrevista, observación), seguida de otra donde se recaban y analizan datos cuantitativos (encuestas). (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008 y Creswell *et al.*, 2008).

En este diseño existen dos modalidades atendiendo a la finalidad, a saber: la comparativa y la derivativa. Este estudio se realiza en la modalidad derivativa, teniendo como finalidad determinar la distribución del fenómeno dentro de la población seleccionada. Es así como, en este caso, es útil un diseño exploratorio secuencial en tres etapas:

- I. Recabar datos cualitativos y analizarlos (obtener categorías y temas, así como segmentos específicos de contenido que los respalden).
- II. Utilizar los resultados para construir un instrumento cuantitativo (los temas o categorías emergentes pueden concebirse como las variables y los segmentos de contenido que ejemplifican las categorías pueden adaptarse como ítems, o generarse reactivos para cada categoría). De forma alternativa, se buscan instrumentos que puedan ser modificados para que concuerden con los temas y frases encontradas durante la etapa cualitativa.
- III. Administrar el instrumento a una muestra probabilística de una población para validarlo.

Población

Habitantes de la zona rural del municipio de Fortul de cualquier género y edad.

Muestra

El muestreo mixto implica un intercambio entre las posibilidades de generalización externa y transferencia. Hernández, Fernández y Baptista (2014), manifiestan que normalmente la muestra pretende lograr un equilibrio entre la «saturación de categorías» y la «representatividad». En esta investigación se utiliza un muestreo secuencial, especificando que la muestra que participa en una fase representa un subconjunto de la muestra de la otra fase, constituida por los habitantes de la zona rural del municipio de Fortul beneficiarias de la RRI. Por tanto, la muestra cuantitativa se obtiene de la siguiente manera:

1. La población es el número completo de individuos con características afines que conforman los posibles participantes del estudio. En la fórmula la población es representada con la letra «N» mayúscula.
2. La muestra es la cantidad representativa de esa población y se indica con la letra «n» minúscula.
3. El margen o posibilidad de error es la diferencia que pueda darse entre los resultados obtenidos con la muestra y los que se hubiesen obtenido si la encuesta se aplicara a toda la población. Lo ideal es que el margen de error sea del 5%. Este es representado con la letra «d».
4. El porcentaje de confianza es el nivel de certeza que ofrecen los resultados expuestos. Se simboliza con la letra «Z».
5. Como se puede notar, el margen de error y el porcentaje de confianza son dependientes. Si el nivel de certeza deseado por el investigador es de 95%, su margen de error será de 5%. Esto también influye en el tamaño de la muestra, pues a mayor confianza, el número de la muestra será más elevado y viceversa.

$$n = \frac{N * Z^2 * p * q}{d^2 * (N-1) + Z^2 * p * q}$$

Donde:

n= tamaño de la muestra.

N= población o universo. La población rural del municipio de Fortul es de 12 369.

Z= nivel de confianza del 95 % que equivale a 1,96.

p= probabilidad a favor 0,5.

q= probabilidad en contra 0,5.

d= error muestra 5 % que equivale a 0,05

$$n = \frac{12369 * (1,96)^2 * 0,5 * 0,5}{(0,05)^2 * (12369 - 1) + (1,96)^2 * 0,5 * 0,5}$$
$$n = 372,6 \approx 373$$

El tamaño de la muestra es de 373 encuestas.

Experiencia planteada

La primera dificultad de la zona se evidenció al realizar las entrevistas cualitativas, en las que parte de los pobladores manifestaron la intención de no responderlas, pues meses anteriores había asistido la sísmica (una empresa de estudio de suelos) buscando petróleo en la zona, la cual, según la información de los participantes, había engañado a los pobladores obteniendo firmas y utilizándolos para permitir un estudio de la zona.

Al realizar la ejecución de la segunda fase, la cuantitativa, se tuvo colaboración por parte de algunos pobladores de la zona, no obstante, las dificultades más comunes son las acciones de los grupos ilegales que aún hacen presencia, como las disidentes de las FARC, e integrantes del Ejército de Liberación Nacional (ELN), quienes luego de la elección del nuevo Gobierno nacional (presidente Duque) vienen bloqueando las vías de acceso al municipio y generando dificultades de acceso a la zona (paros armados).

Otras problemáticas presentadas, al realizar las encuestas, es que existen gran cantidad de pobladores venezolanos, que no llevan más de dos años en la zona, los cuales han sido excluidos de las encuestas realizadas.

Asimismo, se determinó que previa a la aplicación de las encuestas, un funcionario de la cámara de comercio del pie de monte llanero había aplicado también encuestas, las cuales, posteriormente, fueron utilizadas para sancionar a los pobladores por tener sus establecimientos de comercio de manera informal, por lo cual muchos se negaron a realizar las encuestas.

Principales conclusiones

Los avances en los análisis presentados hasta el momento, constituyen fundamentos conceptuales y categoriales guiados por las visitas a campo para la aplicación de ins-

trumentos, que llevaron a realizar nuevas observaciones y entrevistas para profundizar, complementar y contrastar información. Así, también, para el inicio de la fase cuantitativa con aplicación de encuestas.

La percepción de la comunidad participante en la primera fase de la investigación permitió categorizar un análisis alrededor de puntos específicos de la RRI, como el acceso y el uso de la tierra (entregas de subsidios o formalización de la propiedad), la infraestructura vial y la adecuación de tierras (estado de deterioro de las vías terciarias), el desarrollo social (salud, educación, agua potable, electricidad) y la igualdad de género. Ello permitió identificar las problemáticas y evidenciar que los avances de la RRI no son conocidos hasta el momento por parte de la población.

En la segunda fase, la cual tiene, hasta la fecha de presentación de este artículo de avance de la investigación, un 57.37 % de la muestra de población encuestada, evidencia que el principal reto para la implementación de los acuerdos de paz es generar confianza hacia el Estado en la población campesina, que ha sido por años la más afectada por la violencia en Colombia. Las acciones realizadas hasta el momento, específicamente en el municipio de Fortul, distan de lograrlo, por cuanto lo realizado no está siendo visible, de una mejor manera o diferente, por la población.

Tanto en la fase cualitativa como cuantitativa, se ha evidenciado que la población percibe un declive de la calidad de los servicios de educación prestados a la población rural, además, que no se evidencia un mejoramiento de la calidad de vida, desarrollo social o resultado alguno diferente a los recibidos en los años anteriores, de los diferentes proyectos que se venían desarrollando en la parte rural de la zona.

Referencias bibliográficas

Hernández, Fernández y Baptista. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta edición. México: McGraw Hill.

Colmenarejo, Rosa. (2016). Enfoque de capacidades y sostenibilidad Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum. *Ideas y Valores*, 65(160), 121-149. <https://dx.doi.org/10.15446/ideasyvalores.v65n160.43084>

Relatoría de Claudia Rodríguez¹

Mesa eje I. Sostenibilidad y enfoque diferencial

Horizontes de la intervención estatal para la sostenibilidad

Ponencia de Omar Vivas Cortés

El ejercicio de gestión territorial evidencia problemas y dificultades categorizados por los grupos focales o actores que intervienen en el territorio, a saber:

- A- Problemas del aparato público para adecuarse a las Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- B- Brechas del aparato público en materia de diseño institucional, cultural y de operación.
- C- Estrategias que deberían abordarse para superar estas brechas.

El objeto de la ponencia es postular los principales retos que enfrenta la intervención estatal orientada al cumplimiento de las ODS en el tema ambiental con enfoque diferencial.

La gestión territorial es un proceso que parte de la expresión democrática de distintas voces, grupos poblacionales y etarios, con distintos enfoques políticos y condiciones socio culturales.

El ente institucional y gubernamental busca administrar de la mejor manera el territorio con la participación comunitaria en planes y desarrollos estratégicos propendiendo por la convivencia e identidad de las comunidades.

En el marco del posacuerdo es necesario implementar estrategias comunicacionales y pedagógicas, encaminadas a la convivencia en la diferencia y a la relación armónica con el territorio

Desde una mirada de las diferencias al escenario integral de las políticas públicas

Ponencia de Diego Bohórquez Ceballos

En el desarrollo del proyecto «La Universidad Libre en la Vida de un Municipio—Pedagogía de las Políticas Públicas», se desarrolló la metodología MARDIC, que consiste en la

1 Polítóloga de la Universidad Nacional de Colombia, master en administración y gerencia pública, master en estudios de la Unión Europea, doctora en gobierno y políticas públicas. Directora del Programa Especialización en Gestión Pública y directora del Programa de Ciencia Política de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).

construcción colectiva de políticas públicas en los municipios, haciéndolas más humanas, respetando la interculturalidad de sus habitantes y contemplando los contextos organizativos, políticos, ideológicos y culturales para la convivencia armónica.

La Constitución colombiana institucionaliza la vida de los territorios teniendo en cuenta su diversidad cultural, pero no aclara en estos escenarios los sistemas de integración intercultural donde se puede lograr un sentido común que permita un tejido de identidad local, regional y nacional. El proyecto denominado «La Universidad Libre en la Vida de un Municipio» proyecta, así mismo, la academia a espacios que trascienden la institucionalidad, y cobra vida cultural aportando desde la investigación y su formación profesional a la proyección social local.

Dentro de ese marco, el hecho de relacionar la Universidad Libre con la vida de un municipio es propiciar un compromiso mutuo, generar nuevas oportunidades como se plantea en su enfoque pedagógico del constructivismo social y lograr que sus profesionales sean protagonistas de esta relación, y que puedan construir sus propios espacios para la creatividad y la construcción de la ciencia local de los territorios.

Reforma rural integral en Colombia, una mirada desde el municipio de Fortul, Arauca

Ponencia de Rubén Mendoza

La ponencia pretendió mostrar la investigación que se está desarrollando junto con los estudiantes de la Escuela de Administración Pública (ESAP).

Se enfatizó en la necesidad de abordar los términos paz, víctimas y conflicto, conforme a lo señalado en el acuerdo de paz, y de esta manera establecer una delimitante en la zona rural del municipio de Fortul, con miras a identificar el impacto y el efecto generado con la reforma rural integral, al ser este municipio una de las zonas priorizadas en el país por su nivel de afectación por el conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). La investigación, entonces, enfatiza su análisis en la titulación de la propiedad rural, el enfoque de género desde los beneficios de la mujer rural, así como a la transformación de la salud, la educación y las vías, siendo estos puntos centrales en la reforma rural integral para contribuir a este objetivo.

Las principales conclusiones:

Los avances en los análisis presentados constituyen fundamentos conceptuales y categoriales, guiados por las visitas a campo para la aplicación de instrumentos.

La percepción de la comunidad participante en la primera fase de la investigación, permitió categorizar un análisis alrededor de puntos específicos de la reforma rural integral,

como son el acceso y uso de la tierra, la infraestructura vial y la adecuación de tierras, el desarrollo social y la igualdad de género.

La segunda fase evidencia, que el principal reto de la implementación de los acuerdos de paz es generar confianza hacia el Estado en la población campesina, que ha sido por años la más afectada por la violencia en Colombia. Las acciones realizadas hasta el momento, específicamente en el municipio de Fortul, distan de lograrlo, por cuanto lo realizado no está siendo visible para la población.

Corolario

Las tres ponencias propuestas fueron de suma relevancia para hablar sobre la sostenibilidad y los territorios, e incluir cada vez más los enfoques diferenciales e inclusivos en el análisis de la gestión pública.



Eje II.
***Conflictos sociales
y posconflicto***

Ponencia 1.

Reparación colectiva judicial en la justicia transicional. Diagnósticos y alcances¹

Miguel Álvarez-Correa G-C²

La Ley 975 del 2005,³ o Ley de Justicia y Paz, brindó el marco jurídico para facilitar el proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia, así como de los grupos guerrilleros que se quisieran acoger a ella. El objeto de la ley fue facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil, de miembros de grupos armados al margen de la ley, y garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en la búsqueda de la paz y la reconciliación nacional.

Bajo esta perspectiva, con corte a diciembre del 2016, el IEMP realizó un diagnóstico sobre el alcance y la naturaleza de los procesos de justicia y paz en materia de reparación colectiva, cuando esta fue solicitada por intermedio del ministerio público, por conformar una de sus funciones en esta ley.

La reparación colectiva en Colombia conforma una de las dimensiones del derecho a la reparación integral de quienes se consideran víctimas, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448, 2011). En el país, la reparación colectiva administrativa procede:

(...) cuando un sujeto colectivo ha sido víctima de alguno de los siguientes eventos, convirtiéndose así en un sujeto de reparación colectiva: (a) menoscabo de derechos ocasionado por la violación de los derechos colectivos; (b) la violación sistemática de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; o (c) el impacto colectivo de la violación de derechos individuales. (Organización Internacional para las Migraciones [OIM]–Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID, por sus siglas en inglés], 2012).

-
- 1 Este artículo tiene sus fuentes en la investigación «Los desagravios de la barbarie. Reparación colectiva judicial en el marco de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/2005). Alcances y naturaleza, institucionalidad y comunidades en la justicia transicional» (2018), en la cual fungieron como investigadores Daniel Bocanegra, Flor Inés Montealegre y Leonardo Valencia bajo la coordinación de Miguel Álvarez-Correa.
 - 2 Antropólogo con estudios en derecho, minor's en economía y derecho, especialización en derecho, master en psicología, formación en policía judicial y perito forense. Actualmente, coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y del Grupo de Investigación Justicia Formal y Justicia Comunitaria del Instituto de Estudios del Ministerio Público; autor de cincuenta y dos libros y de múltiples artículos; docente universitario.
 - 3 «Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios» (Ley 975, 2005).

Para ese efecto, se crearon instrumentos internacionales para orientar la materialización en los procesos de justicia transicional del derecho a la reparación de las víctimas. En ese orden, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008):

(...) reconoce el derecho a la reparación en su dimensión sustantiva, que debe traducirse en la obligación de reparar el daño sufrido. Se considera que la reparación del daño ocurre mediante la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, tanto en su dimensión procesal, o como medio para garantizar el resarcimiento sustantivo.

La doctrina de los derechos humanos señala como principales estrategias de las políticas de reparación, asegurar formas de restauración, rehabilitación, compensación e indemnización a las víctimas por los daños causados (Comisión de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2003).

Se entiende, entonces, por reparación colectiva, el beneficio conferido a un colectivo en pro de revertir el daño colectivo causado por la violación de los derechos que les asisten;⁴ en ese ámbito se consideran cuatro elementos:

- **Los beneficios.** Conforman las medidas que las comunidades identifican como propicias a resarcir el daño causado y que se relacionan con el hecho en sí. Los beneficios se caracterizan por dos aspectos: son disfrutados por un colectivo y no por un individuo; y pueden ser de distinta índole.
- **Los colectivos beneficiarios.** Pueden ser beneficiados grupos reconocidos legalmente y/o conjuntos de individuos.
- **El daño colectivo y la violación de la ley internacional.** Debe diferenciarse entre el daño efectuado sobre un grupo, y el daño causado sobre un número igual de individuos. Según la legislación internacional, es más grave la victimización de un grupo, etnia, o colectivo, a aquella producida a muchos individuos aislados entre sí, en razón del tipo de impacto social que causan las agresiones dirigidas contra un grupo (Rosenfeld, 2010, en OIM, 2012: 17).

Desde la perspectiva psicosocial y terapéutica:

La reparación se funda en el reconocimiento de las víctimas y de sus derechos; en la afirmación de que a causa de los atropellos han experimentado daños y sufrido diversas consecuencias en sus cuerpos y mentes que han llegado a afectar gravemente a sus familias, sus vínculos cercanos, y la vida de la comunidad a la que pertenecen. Se basa en la recuperación de los recursos propios de las personas para reconquistar su condición de sujetos activos y participativos, de ciudadanas y ciudadanos con derechos (Lira, 2010).

Las concepciones que se han establecido para la implementación de las reparaciones colectivas, consideran que esta se presenta cuando:

4 Esta reparación por la violación de derechos de un colectivo, resulta válida aunque no esté obligatoriamente contemplada de manera expresa en las leyes internacionales. Esto abarca tanto el derecho positivo como el derecho natural, siendo quizás este último de mayor relevancia en materia de reparación colectiva.

(...) se genera un hecho de violencia sociopolítica [que] lesiona o pone en riesgo la identidad colectiva y el desarrollo cultural, social y político de una comunidad, organización o sector social. La identificación y análisis de los daños es importante para contrarrestar las estrategias que pretenden descontextualizar e individualizar sus niveles de afectación, promoviendo una visión aislada e inconexa entre los hechos violentos que les han dado lugar. (Corporación Avre, 2008: 13).

Partiendo de estos preceptos, el presente escrito expone, brevemente, la metodología empleada en la investigación desarrollada por el IEMP sobre la reparación colectiva judicial en el marco de la Ley de Justicia y Paz («Los desagravios de la barbarie», ver nota al pie n.º 2), con énfasis en cuatro zonas del país relacionadas con cuatro distintas dependencias de las Autodefensas Unidas de Colombia, así como algunas de las conclusiones a las cuales se llegaron, que se encuentran ampliamente registradas en el documento original.

Cómo y qué

El encuentro con la comunidad, las víctimas, los funcionarios y los profesionales, que participan en el avance y desarrollo de las comunidades, se dio bajo los principios de acción sin daño, realizando un encuadre sobre los alcances del seguimiento del ministerio público (talleres de memoria).

Las comunidades evidenciaron expectativas frente al accionar de la Procuraduría referidas a la acción disciplinaria sobre los funcionarios públicos, en cuanto remite a la materialización de las medidas de reparación solicitadas en los respectivos fallos de Justicia y Paz. Se aclaró el carácter académico del IEMP, no obstante, también se resaltó que esta dependencia, de hallar alguna irregularidad en el desarrollo de sus labores, sistemáticamente hace el puente con la dependencia pertinente de la Procuraduría General de la Nación encargada de realizar las investigaciones disciplinarias correspondientes.

La labor desempeñada se rigió, entonces, sobre una variación de la propuesta metodológica ofrecida por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2013), donde la evocación y elaboración de los recuerdos no se basaron sobre la revisión del hecho de victimización original, sino sobre las formas en que se había logrado llegar a las medidas de reparación. De esta manera, la investigación centró la atención en la identificación de los mecanismos de participación y diálogo, que tuvo la comunidad con la institucionalidad responsable del incidente de reparación.

De forma complementaria, el estudio adelantó recorridos con los miembros de las comunidades visitadas (mapas andantes), logrando que «(...) las historias de lo ocurrido y como se vivió se reconstruyen en el lugar y se pueden documentar» (CNMH, 2013).

Cabe aclarar que, al igual que en la metodología de talleres de memoria, la iniciativa no fue la de recopilar condiciones del hecho victimizante original, sino las condiciones de las medidas de reparación, sus efectos y alcances.

De esta manera, la investigación propugnó por realizar un cotejo entre los exhortos proferidos y las acciones emprendidas por las instituciones correspondientes, con el propósito de establecer el alcance. Es de anotar que por su condición, los fallos de los tribunales de justicia y paz no reúnen el carácter de obligatoriedad para las entidades involucradas con el resarcimiento de las víctimas, sino que son «solicitudes» que no tienen, en principio, un carácter vinculante obligatorio.

Ello representó, desde los inicios de la Ley de Justicia y Paz, una falencia de preocupantes alcances, ya que, más allá del hecho de que se lograsen o no las reparaciones deseadas y solicitadas, las víctimas colectivas no tenían —ni tienen— garantías de ser recompuestas en su desgracia. Si bien es cierto que un exhorto carece de fuerza vinculante, se espera que una reparación colectiva le apunte a unas medidas realizables, so pena de incurrir en una doble victimización por declarar cosas que, a la postre, no son posibles de llevar a término.

En la Ley de Justicia y Paz, la mayoría de la magistratura no cayó en cuenta que no basta en dar órdenes bien intencionadas, sino que es necesario dar mandatos que reparen y que sean consecuentes con el daño, ya que, adicionalmente, en ocasiones se solicitó llevar a cabo acciones que son propias de las obligaciones del Estado (ejemplos: construir colegios, carreteras, etc.), más no propiamente de reparación.

Desde esta perspectiva, y en vista de la imposibilidad fáctica de abordar todos los casos de reparación colectiva judicial impulsados en el marco de la justicia transicional, asomó la necesidad de escoger las situaciones por analizar, bajo el amparo de una investigación de corte cualitativa–analítica.

Esta, sin la pretensión de conformar una muestra probabilística, arrojó, sin embargo, en criterio de los investigadores, situaciones y características representativas y significativas del proceso de la reparación judicial colectiva de la Ley 975 de 2005.

Revisados y estudiados la totalidad de los procesos fallados, los investigadores deciden abordar los siguientes casos:

- **Postulado Ramón María Isaza Arango**, alias «el viejo», comandante de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM). Tradicionalmente, el Magdalena Medio ha sido la región del país donde los grupos de corte paramilitar han tenido más antigüedad, motivo por el cual se escogió.
- **Postulado Rodrigo Pérez Álzate**, alias «Julián Bolívar», comandante del Bloque Central Bolívar (BCB) perteneciente a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el Magdalena Medio. Este grupo operaba en zonas colindantes con aquella bajo el dominio de Rodrigo Pérez Álzate, no obstante, la decisión de «independencia», que las comunidades de Barrancabermeja decidieron asumir frente a la Ley de Justicia y Paz, lo convierte en una situación única donde sobresale el papel de los líderes comunitarios y la voluntad de lograr una reparación colectiva por sí mismos.
- **Postulado Jorge Iván Laverde**, alias «el Iguano», comandante del Frente Fronteras del Bloque Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander. El mando principal

dependía, directamente, de Salvatore Mancuso Gómez, alias «Mono Mancuso» o «Triple Cero», quien se convirtió en el máximo jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia. La importancia de dicha región descansa en ser uno de los mayores centros de producción de coca, y por ende generadora de recursos para la manutención de las AUC, por conformar una zona estratégica al representar el río Catatumbo una frontera natural, y a la presencia de explotación hidrocarburo.

○ **Postulados Úber Enrique Bánquez Martínez, alias «Juancho Dique», y Edward Cobos Téllez, alias «Diego Vecino»,** comandantes del Bloque Héroes de los Montes de María, en el departamento de Bolívar. Además de conformar un grupo ubicado en una zona distinta de los demás vasos (Costa Atlántica), representa el segundo fallo de la Ley de Justicia y Paz,⁵ y en el cual uno esperaría encontrar una mayor y mejor reparación colectiva.

Los análisis y las pesquisas realizadas fueron hechos desde la perspectiva de búsqueda de satisfacción de las reparaciones colectivas de las víctimas colectivas, en concordancia con las afectaciones sufridas. Para alcanzar este logro, se realizaron entrevistas semiestructuradas y talleres con 40 funcionarios y/o profesionales,⁶ y con 73 líderes o miembros de las comunidades afectadas.

Algunas conclusiones

La voluntad de recomponer las afectaciones generadas por parte de las AUC ha tenido que lidiar con la continuación del mismo conflicto armado, las interpretaciones normativas, las voluntades políticas y la real capacidad de respuesta institucional del Estado, entre otros.

Algunas de las medidas solicitadas e invocadas en los procesos de reparación colectiva de la Ley 975 de 2005, no corresponden a una verdadera actuación con vocación recomponedora, en ocasiones producto de una solicitud realizada de buena fe, pero sin el soporte técnico adecuado.

Otras de las peticiones evidencian el afán por cumplir, que si bien a corto plazo pueden llegar a generar algún tipo de bienestar a los favorecidos, no suelen tener mayor proyección ni alcances en el tiempo desde la perspectiva comunitaria.

La investigación considera que alrededor de un 65 % de las solicitudes inmersas en los fallos fueron ideadas adecuadamente, de las cuales un tercio (32 % del 65 %) se cumplió de acuerdo con las expectativas, mientras dos tercios restantes (68 %) no se cumplieron o fueron parcialmente realizados, sin obtener el visto de bueno de las comunidades.

También, la insuficiencia de recursos, y la inoperancia de las entidades del Estado, cum-

5 El primero fue el de Wilson Salazar Carrascal, alias «el Loro», en marzo del 2009. Por ser el primero, presentó vacíos en su elaboración, algunos de los cuales se lograron subsanar en los siguientes procesos.

6 Personerías, procuradores judiciales en Asuntos de Familia, magistrados del Tribunal de Justicia y Paz, trabajadores del Ministerio de Salud, de las secretarías de salud municipales y departamentales, de la Fiscalía General de la Nación, de las unidades de víctimas nacional y locales, de las secretarías de gobierno de alcaldías y de las gobernaciones, de organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros.

ple con su cuota de responsabilidad en las falencias observadas a lo largo del presente documento. Desde esta perspectiva, resulta importante anotar que las dinámicas de diálogo sobre las formas de reparación colectiva deben reivindicar los usos, las costumbres y las vocaciones de una comunidad, y no estar sujetas a patrones genéricos de programas sociales o tecnológicos que desconozcan la historia del arraigo, la tradición de las personas victimizadas y sus necesidades.

En estos aspectos descansa, quizás, el mayor reto de la reparación colectiva, por cuanto, contrario sensu a la naturaleza de un significativo número de solicitudes que se hicieron en el marco de la Ley 975 de 2005, la recomposición «grupala» no puede a menudo concentrarse en actos independientes, sino al contrario, como parte de un conjunto de acciones adecuadamente pensadas y articuladas para un bien común.

Tampoco puede ignorarse la trama de actos corruptos que las mismas comunidades identificaron frente a la ejecución de algunos de los exhortos de los procesos, o la presencia de dinámicas contractuales estatales indeseadas comunes, por medio de las cuales algunos de los recursos disponibles para los colectivos fueron ejecutados.

Así mismo, la investigación evidencia cómo algunas comunidades autogestionaron formas de organización comunitaria, y cómo ciertos líderes trabajan realmente por todos los integrantes de su colectividad. No obstante el esfuerzo, estas acciones deberían estar acompañadas por los entes que lideran la actuación integral para darle seguimiento y continuidad a las medidas emanadas de las sentencias de la Ley de Justicia y Paz.

Sin la intervención de las acciones disciplinarias, fiscalizadoras, y de una concertación social adecuada sistemática, tendientes a lograr la sostenibilidad de las medidas, el alcance de las labores emprendidas suelen tener un limitado alcance, además de llegar a los integrantes de las comunidades necesitadas con mucha demora.

No se trata de limitarse a cumplir con un mandato de legalidad y de competencias institucionales, sino que debe buscarse alcanzar los logros por los cuales se promueven esta clase de acciones; de no ser así, se siembra entre las comunidades insatisfacciones, incredulidad del Estado y heridas sin sanar.

Desde la perspectiva de las dinámicas del aparato estatal, el cual debe garantizar la protección, seguridad y bienestar de sus conciudadanos, amparado en la Constitución, las leyes y los acuerdos internacionales, ello no deja de conformar una contradicción y una violación de las víctimas colectivas en ser debidamente reparadas.

El verdadero alcance que se espera tenga el producto de este trabajo, se relaciona con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la cual pretende tener unos alcances semejantes a las pretensiones de la Ley de Justicia y Paz, frente a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), producto del proceso de paz realizado con este grupo al margen de la ley en el año 2017.

El temor radica en que el Estado no haya aprendido las lecciones del pasado; para muchos, Justicia y Paz «quedó atrás», cuando el 50 % de sus causas aún no están resueltas y la inmensa mayoría de sus víctimas insatisfechas. Si consideramos que alrededor del 8 % de las víctimas individuales, y menos que ello colectivamente, han sido «reparadas», en ese contexto, ¿cuáles son las garantías para que esto no se repita en la nueva jurisdicción?

Adicionalmente quedó plasmado, en la mayoría de las situaciones analizadas, la convicción por parte de las comunidades afectadas de la inoperancia de la Administración de Justicia. Este escenario, en vez de propugnar por la «reconstrucción social» de un hipotético posconflicto, lo podría complicar más a largo plazo, en la medida en que se mantengan múltiples heridas abiertas, sin sanar.

Referencias bibliográficas

Alvarez-Correa M., Bocanegra D., Montealegre F.I., Valencia L., Pulgarín F. (2016). *Nosotros los olvidados. Masacre de Machuca (Segovia, Antioquia), octubre 1998*. Bogotá, D. C.: IEMP.

Becerra, Y., & Yañez, S. (2014). *Re-parar para la paz: caminos y reflexiones en el proceso de reparación colectiva de la Organización Femenina Popular*. Barrancabermeja: Organización Femenina Popular.

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *Evaluación del daño colectivo*.

Congreso de la República de Colombia. (25 de julio de 2005). Ley de Justicia y Paz [Ley 975 de 2005]. DO: 45980. Recuperado de (2019, 31 de enero) http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html

Congreso de la República de Colombia. (25 de julio de 2005). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Ley 1448 de 2011]. DO: 48096. Recuperado de (2019, 31 de enero) http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Ponencia 2.

Aproximación de un modelo matemático y jurídico para medir la impunidad, en los marcos jurídicos de implementación de justicia en el posconflicto

Andrea Zárate Covo¹
Linaurys Martínez Vivanco²

El proceso de reconstrucción de paz que experimenta Colombia hace imperiosa la obligación de formular, mediante un modelo matemático y jurídico, un aproximado que posibilite observar y evaluar los resultados logrados por las leyes expedidas dentro del marco del posconflicto en el país, para poder reflejar, a través de las ciencias jurídicas, la dimensión de la efectividad de las disposiciones creadas para la paz y la reconciliación nacional, objeto de estudio de esta investigación.

El objetivo general es proponer un modelo matemático y jurídico exploratorio capaz de medir la impunidad, integrado por valores fijos obtenidos por parte de los entes encargados para velar la no impunidad y el bien común. Para lograr tal resultado, se empleó un enfoque mixto de investigación, bajo un diseño metodológico exploratorio con tendencia a la causalidad concluyente.

Asimismo, dentro de la estructura esencial de esta ponencia, se contrastarán distintas nociones sobre el concepto de lucha contra la impunidad y su evolución a lo largo de la historia. En un último apartado, se presentará un modelo experimental que permitirá determinar los grados de impunidad, en el marco de implementación de las leyes para el posconflicto en el país, empleando el caso muestra del proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia en el departamento del Atlántico, desde el año 2014 hasta el 2017.

Dentro de las conclusiones más sobresalientes, se ofrece un análisis completo de las dimensiones y las variables que las integran, respectivamente. Se trabajó con dos ejes de parámetros, el primero derivado de la muestra obtenida de los datos de la Unidad para las Víctimas del departamento del Atlántico, y el segundo determinado a partir de otras fuentes externas de información. Igualmente, los cálculos se efectuaron sobre tres dimensiones, a saber: verdad, justicia y reparación, las cuales, sobre una escala de 100, obtuvieron el mismo valor numérico debido a que, independientemente de sus características, todas poseen el mismo peso en materia de importancia.

1 Universidad del Atlántico. Facultad de Ciencias Jurídicas, Programa de Derecho. Miembro del semillero KALO, adscrito al grupo INVIUS categorizado en Colciencias. Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: andrea14maria@hotmail.com

2 Universidad del Norte. Facultad de la Escuela de Negocios. Estudiante de administración de empresas. Miembro del programa de semilleros de investigadores, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: Lvivanco@Uninorte.edu.co

Finalmente, se anuncia que se logró crear un modelo matemático y jurídico experimental, capaz de cuantificar la impunidad en los marcos de implementación de justicia para el posconflicto, lo que permite evaluar el desempeño logrado por parte de los entes comisionados para ejecutar y velar por las disposiciones jurídicas concernientes a las leyes expedidas para tal fin, constituyéndose en un instrumento pionero e idóneo, que le ofrece a las instituciones del Estado colombiano una importante herramienta para fundamentar investigaciones, proponer políticas de lucha contra el conflicto armado, y diagnosticar la celeridad y eficiencia del aparato de justicia en los escenarios del posconflicto, lo cual acrecienta la confianza social hacia las instituciones de justicia del Estado colombiano y su legitimidad.

Objetivo

Proponer un modelo matemático y jurídico exploratorio capaz de medir la impunidad en la implantación de la justicia en el posconflicto.

Fundamento teórico

La impunidad tiene varios significados dentro de la doctrina y en los pronunciamientos de instancias de orden internacional. Obedeciendo a ese criterio, un reconocido juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado, en uno de sus libros, que este concepto no se describe en sentido estricto, ni legal, sino que es un fenómeno de dimensiones legales, sociales, culturales, psicológicas y hasta económicas (Ventura, 2005). No obstante, la impunidad no se limita al orden legal, sino que esta alcanza a irradiar en todos los contextos de la sociedad y la justicia.

Desde los estudios sobre derechos humanos se ha explicado la impunidad como un término que se refiere a la falta de castigo. Por otra parte, se conoce como castigo a la pena que se impone a aquel que ha cometido una falta o un delito. Desde la diversidad de teorías en la filosofía del derecho se ha podido distinguir, por medio del método de la inferencia, que el fin esencial del derecho no es otro que la búsqueda de la justicia (Radbruch, 1999), por consiguiente, la impunidad encarna un acto de injusticia, en el entendido de que a la persona o conjunto de personas que atentaron contra bienes jurídicamente tutelados no se les impuso una pena.

En consecuencia de lo anterior, resulta indispensable definir los significados de pena desde el punto de vista del derecho penal. Dentro de ese primer orden, es necesario que se comprenda como aquel aseguramiento para que el culpable no reincida en el delito, y lograr que los demás se abstengan de cometerlo (Beccaria, 2000). De esta misma manera, según diversos autores, es también la garantía de la defensa social cumpliendo una función preventiva (Ferri, 2004), es decir, la pena es un bien social y su imposición a los responsables de un delito materializa un orden libre de impunidad material.

La lucha contra la impunidad también es entendida como un deber de los Estados para otorgar el máximo de justicia posible en los procesos de enjuiciamiento. A propósito,

se ha sostenido que la impunidad comprende la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, e impone la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable de las disposiciones de amnistía (Domínguez, 2015). Es decir, la impunidad se manifiesta cuando a la víctima no se le garantizan los derechos de verdad, justicia y reparación, o el sistema por su ineficiencia no garantiza la credibilidad necesaria de sus actuaciones judiciales.

Dentro del cuerpo de postulados de orden jurídico, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dispuesto que la impunidad por violaciones a los derechos humanos constituye uno de los principales obstáculos para la consolidación del Estado de derecho en la región (CIDH, 2003). Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han planteado, reiteradamente, a través de sus distintos mecanismos, la necesidad y obligación de los Estados de combatir la impunidad (Organización de las Naciones Unidas-(ONU, 2010). En caso de no combatir esta situación de impunidad, esto propiciaría la repetición crónica de las vulneraciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares (CIDH, 2007).

De igual manera, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU, en el año 2005, a través del informe Orentlicher, estableció que por impunidad se entiende lo siguiente:

Es la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (ONU, 2010).

Dentro de las teorías sobre la impunidad se puede distinguir una, especialmente desde la orilla de la justicia objetiva, aunque se esté frente a la limitación misma, dado que la justicia tiene una definición imposible de expresar en ideas exactas, precisas y reconociendo gran relevancia para la impunidad, porque esta última se encuentra íntimamente ligada a la carencia de justicia, es un concepto fundamental completamente irreductible de la ética, de la filosofía social y del derecho (Kaufmann, 2012).

Fundamento metodológico

Para lograr los resultados de este estudio, se empleó un enfoque mixto de investigación, entendido como el conjunto de procesos sistemáticos, exploratorios y analíticos de la investigación, que implicó la recolección de datos de naturaleza cuantitativa y cualitativa, así como su integración conjunta y bajo un diseño metodológico exploratorio con tendencia a la causalidad concluyente, probando que es posible cuantificar y observar la impunidad por medio de la fórmula matemática creada en esta investigación.

Resultados

Nociones de naturaleza histórica de la lucha contra la impunidad y una aproximación teórica de la no impunidad como derecho en el posconflicto.

El resultado de la preocupación de lo desarrollado anteriormente, entra en la reflexión mundial del pasado siglo XX, específicamente con la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando inicia un proceso de expresión de lucha contra el fenómeno de la impunidad. Las Naciones Unidas entran a considerar la exigencia de constituir un fuero de orden universal, con un carácter permanente para castigar los crímenes de guerra, y en 1948, manifiesta que en todo el proceso de crecimiento y transformación de las sociedades del mundo, el fenómeno de la impunidad ha generado incuantificables perjuicios a los seres humanos. (ONU, 1948).

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se inicia un proceso de constitucionalizar dichos derechos en diversos pactos y tratados, y también, surgen motivaciones para luchar contra el fenómeno de la impunidad, entendida como la cara opuesta al principio de la justicia, iniciando una fase de fabricación de nuevas teorías sobre el derecho a conocer la verdad, la justicia y a recibir una reparación integral, cuando se ha sido sujeto pasivo en un proceso, predominando estas concepciones en situaciones litigiosas relacionadas directamente con víctimas de sociedades sumidas en el fenómeno del conflicto.

En la marcha de esa evolución, germinan una serie de teorías sobre la lucha contra la impunidad, integrada por tres principios esenciales, esto es, verdad, justicia y reparación, justificados en el núcleo central de la dignidad humana, en tanto que es el valor central de los sistemas de justicia y principio de principios. Como ha sostenido Naciones Unidas, asociar la dignidad humana como fundamento jurídico de los derechos humanos no es una consecuencia de un análisis deductivo, en el que se estima como derecho todo lo que se constituya como elemento de la vida de los seres humanos proporcionado a las tesis de mínimo vital (Peces-Barba, 1989), sino, la interpretación conjunta de la dignidad humana, desde los componentes de la justicia y la paz. (ONU, 1948).

Por consiguiente, la dignidad humana goza de un alto grado de reconocimiento como valor sustancial de todos los derechos (Mohoney, 2006), estableciendo un juicio jurídico, como lo expresa la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que fija la dignidad humana junto a la libertad, la igualdad y la solidaridad como valores indivisibles y universales en el contexto de un Estado democrático de derecho, como inviolable, y bien jurídico protegido por los Estados (Unión Europea, 2000).

En ese mismo sentido, el alto tribunal constitucional de Colombia ha puntualizado, que será derecho todo aquel que esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho fundamental (Corte Constitucional, 2003). En esa medida, resulta necesario cumplir para lograr la verdad, la justicia y la reparación en los procesos judiciales, y en los contextos del posconflicto, integrando estos tres elementos como un conjunto elevado a un derecho a la no impunidad, tesis cuya proposición se ajusta cabalmente a la postura

que ha sostenido la Corte Constitucional colombiana, al establecer como requisitos para instaurar un derecho tener la calidad de una de las siguientes condiciones: 1. conexión directa con los principios constitucionales, 2. eficacia directa y 3. contenido esencial (Corte Constitucional, 1992).

Resulta evidente, que la reflexión del derecho a la no impunidad genera una conexión directa a los valores, principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia (1991), como la justicia, la dignidad humana y la paz, y que debe ser considerado —a discernimiento de las autoras—, como un derecho susceptible de ser protegido, dado que como ha referido el alto tribunal constitucional, la naturaleza de un derecho no depende de la positivización dentro de un marco jurídico, sino de su inherencia a la persona humana y a su dignidad (Corte Constitucional, 1992).

Considerando las circunstancias concretas, las autoras facultan el argumento que permite atribuirle a los principios de verdad, justicia y reparación, la connotación de derecho a la no impunidad por su importancia imprescindible para la vigencia de otros derechos fundamentales, cimentados en la dignidad humana de las víctimas del conflicto armado en Colombia, incluyendo la consecuencia directa, no solo de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana y la exigencia de asistencia y protección por parte del Estado colombiano, sino propender por la garantía de un sistema de justicia libre de impunidad en los escenarios del posconflicto en el país.

Proporcionando continuidad a la primera parte, es necesario precisar que en 1985 el doctor Louis Joinet presentó ante la ONU, un informe titulado «Estudios sobre las Leyes de amnistía y el papel que desempeñan en la salvaguardia y la promoción de los derechos humanos» (ONU, 2005). El estudio en referencia se convierte en el primer antecedente sobre el concepto de lucha contra la impunidad y es precisamente durante la década del 80 donde más sensibilización se generó a partir del concepto, brindando los alcances necesarios para que en 1991, mediante la relación 110, se ordenara la redacción de un nuevo estudio sobre el carácter de la impunidad, concluyéndose que han existido cuatro etapas de lucha contra la impunidad por parte de las instituciones de orden internacional y los movimientos sociales, teniendo estos mayor importancia en el camino para combatirla, distinguiéndose las siguientes etapas.

Primera etapa. Surgen en la década de los años setenta instituciones ajenas al orden estatal, abogados y defensores de derechos humanos, que toman la iniciativa de emprender marchas masivas en beneficio de los penados por delitos políticos. Este fenómeno fue palpable en la América Latina que padeció de sistemas de gobiernos dominantes y despóticos. Los más sobresalientes fueron los movimientos de los países como Brasil y Uruguay con el renombrado (SIJAU) o Secretaría Internacional de Juristas pro Amnistía en el Uruguay. (ONU, 2005).

Segunda etapa. En la década de los años 80, la absolución de penas adquiere un atributo de autonomía. Dentro del colectivo social, situaciones como la amnistía y el indulto eran distintivos de una sola palabra: impunidad, que no eran más que producto de la

promulgación de una serie de leyes de un fenómeno ampliamente estudiado y conocido como normas de autoamnistías, nacidas de los regímenes despóticos que imperaban en América Latina, sobre todo en países como Chile. Esta anomalía en la justicia provocó el rechazo a las víctimas, y por tal razón, empiezan a unificar esfuerzos para combatirlo. (ONU, 2005).

Tercera etapa. Para los años noventa, cuando el mundo presencia la caída del muro de Berlín, la humanidad se despoja de los regímenes dictatoriales y se inicia un periodo caracterizado por grandes procesos de liberación política o reanudación de sistemas democráticos y sociales de derecho. Los procesos de paz surgen a la orden del día en la mayoría de países que hasta entonces, incluso hasta el presente, padecen de conflictos internos. Dentro de las discusiones sobre los acuerdos de paz, la impunidad toma protagonismo, al ser humanamente imposible concertar sobre el perdón de las agresiones causadas a las víctimas y las teorías que impulsan la justicia penal. (ONU, 2005).

Cuarta etapa. Es la fase más trascendental en el estudio de la lucha contra la impunidad. Las sociedades del mundo, el nuevo orden social y las instituciones sociales de los Estados, exhiben el discernimiento de la significación de combatir de las actuaciones judiciales, que generen impunidad. La jurisprudencia de todos los altos tribunales del mundo manifiesta en sus fallos la importancia de no admitir procedimientos donde no se garanticen la plena igualdad e imparcialidad de los responsables de crímenes contra la humanidad. (ONU, 2005).

Para el año 1997, se celebran las sesiones 40 y el célebre doctor Joinet, rinde un informe que marca a la humanidad, al proponer una verdadera innovación planteando una serie de principios para la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad.

En esta indagación, se logra concluir que en la década de los años noventa se intensificaron las discusiones en el ámbito de la misión por crear mecanismos para combatir el fenómeno de la impunidad, no solo por los aportes del doctor Joinet, sino, además, por los esfuerzos de la Asamblea General de la ONU, que en 1992 decide sobre la necesidad de crear un tribunal penal internacional, que se conocería como la Corte Penal Internacional. Un acontecimiento que sirvió para que las instituciones internacionales no escatimaran esfuerzos en preparar las discusiones necesarias para reglamentar una corte internacional que juzgara crímenes, fue lo acontecido en 1993 cuando se cometió el genocidio en Yugoslavia.

En las últimas resoluciones emitidas por la ONU, se ha señalado que la impunidad que obedece a violaciones de derechos humanos, constituye en sí misma un auténtico atentado para la práctica de los derechos humanos (ONU, 2004). De igual modo, en la resolución en mención, distingue lo siguiente:

La importancia de combatir la impunidad es una necesidad de los Estados, además de deportar y entregar a los responsables de las infracciones de orden internacional como los crímenes de lesa humanidad por lo tanto todos Estados firmantes no pueden ser

permisivos, ni otorgar asilo a quienes se tenga certeza de ser autores de violaciones a los derechos humanos (ONU, 2004).

Un año después, en la sesión 60 de abril 21 de 2005, incorpora en esta resolución la necesidad de adoptar gran variedad de medidas como parte de un enfoque amplio destinado a luchar contra la impunidad (ONU, 2004). Así mismo, reitera los principios fundamentales de la lucha contra la impunidad, exhorta a los Estados a que inicien estudios independientes sobre la materia y tomen las medidas tendientes a erradicarla de los sistemas de justicia de los países firmantes. Los procesos históricos de la lucha contra la impunidad permiten observar el alcance de su concepto en el mundo actual, cimentando en imposiciones éticas y jurídicas, desde un marco internacional.

La defensa internacional de la lucha contra la impunidad en los delitos de lesa humanidad

Un asunto que no atesora innovación, y que tiene gran impacto en las discusiones de la actualidad y en materia de derechos humanos, es precisamente la protección de las víctimas del conflicto armado a partir de los riesgos de impunidad. Con audiencia en las discusiones científicas, la lucha contra el fenómeno de la impunidad ha marchado extraordinariamente en diversas fisonomías, se contemplan recursos internacionales y la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas sentencias han creado innumerables reflexiones en torno a las posturas jurídicas sobre la impunidad y la entereza frente a su erradicación desde un orden jurisprudencial. (Garrido, 2011).

Aproximación de un modelo matemático y jurídico para medir la impunidad, en el marco jurídico de implementación de justicia en el posconflicto

Caso de muestra: la impunidad en el marco del proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia en el Atlántico. Años 2014 a 2017.

Primera parte. Nociones previas del sistema

Diseño y fuentes de información

El diseño de investigación empleado es exploratorio con tendencia a la causalidad concluyente, que consiste en probar hipótesis específicas al planteamiento y examinar las relaciones que se encuentran en ella, el cual hace referencia, según Malhotra (2004), a la ocurrencia de un evento sobre el otro, es decir, la incidencia de factores externos que afectan directamente el desarrollo de la impunidad en un determinado territorio.

Cabe resaltar que los datos usados a lo largo del presente apartado son de naturaleza secundaria y fueron extraídos, bajo legítimo consentimiento, del banco de datos de algunos importantes entes reguladores como la Unidad para las Víctimas y el Tribunal de Justicia y Paz del departamento del Atlántico.

Por otra parte, es importante destacar que la sistematización de los datos se hizo bajo la totalización del número de habitantes,³ que comprenden el departamento, a partir del último censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el 2005, amparado por un nivel de significancia del 0,05%, con el que se pretende rechazar o aceptar la hipótesis en cuestión.

Diseño de la muestra

Población objeto. Son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera sea su edad, sexo o condición (Código Civil Colombiano, 2017), y en los Decretos 1869 de 1994 y 207 de 1993 se considera la nacionalidad colombiana, por cualquiera de las condiciones impuestas mediante las presentes normativas.

Unidad de prueba. Habitantes del departamento del Atlántico que se encuentren reconocidos como víctimas, y cuyos procesos estén en curso ante la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, departamento del Atlántico.

Tipo de muestreo. Aleatoria simple.

Segunda parte. Análisis y resultados del modelo

Síntesis metodológica

Con el fin de ofrecer un análisis completo de las dimensiones y las variables que las componen, respectivamente, se trabajó con dos ejes de parámetros, el primero derivado del banco de datos de la Unidad para las Víctimas del departamento del Atlántico, y el segundo, determinado a partir de otras fuentes externas de información; por ende, se clasifican el total de víctimas por hecho victimizante o concepto como totalización real y totalización estándar, dada la disparidad que hay entre los valores encontrados los cuales muestran un grado de dispersión amplio.

Los cálculos se efectuaron sobre tres derechos de las víctimas, a saber: verdad, justicia y reparación, que en este apartado se mostrarán como variables, las cuales, sobre una escala de 100, obtendrán el mismo valor numérico debido a que se asume que todas las anteriores, independientemente de sus características, poseen el mismo peso en materia de importancia. Esto es, en otras palabras, la media simple de las variables que componen cada una de las dimensiones a tratar. Cabe resaltar que cada variable atiende al valor numérico de 2772, lo que quiere decir que por cada componente presente en la dimensión hay cierta probabilidad de que el grado de impunidad supere el rango que a continuación se establecerá, amparado por los criterios de evaluación constituidos.

3 Resultados arrojados por el censo de población del departamento del Atlántico 1951–2005, por el que se estima un aproximado de 2 112 001 habitantes en el sector.

Lo señalado se conceptualizó en una escala numérica de intervalos y, por ende, contrastando los resultados hallados en el continuo o escala de razón, donde el cero representará la ausencia absoluta del factor y cien la máxima presencia de este. Además, nótese que el extremo superior de cada intervalo está abierto, lo que quiere decir que no se incluye el valor correspondiente en el parámetro, en términos más simples. Se habla, por ejemplo, de impunidad media a partir de 33,4 y no de 33,3, ya que este último pertenece al intervalo de impunidad baja.

Se precisa que por efectos matemáticos y para no confundir algunos términos con otros, las variables independientes obedecerán a su inicial, correspondiente a su traducción al inglés. Sin embargo, se representará el grado de impunidad con la letra (I) cuyo subíndice compete al nivel del mismo. Así, por ejemplo, si se refiere a un grado de impunidad alto la notación será IA y estará determinada por un intervalo que se rige a los siguientes parámetros.

Impunidad baja

Ib = (0; 33,3) Se refiere a que la ausencia de impunidad o el bajo grado de la misma se debe a que más del 70% de víctimas ha superado las tres dimensiones expuestas. Es decir, es aquel punto en el que el Estado le ha reconocido a los victimarios, desde una posición de garante, la reparación o la reconstrucción de su tejido social, entendiéndose por esto no solo a un reconocimiento económico sino los elementos añadidos a estos.

Impunidad media

Im = (33,3; 66,7). Se refiere a la presencia de impunidad en una proporción media pero significativa. Esto es, el reconocimiento de la verdad y la puesta en marcha de la dimensión justicia. La superación de estas dos, aunque no representa una ausencia de impunidad, denota un menor grado de ella.

Impunidad alta

Ia = (66,7; 100). Se refiere a una mayor presencia del elemento y, por ende, a sus variables y dimensiones evaluadas. No hay reconocimiento ni de la verdad, ni de justicia y mucho menos hay reparación hacia las víctimas.

Tabla 1. Criterios de evaluación

Criterio de Evaluación	Notación	Dimensión	Variable Independiente
A menor proporción mejor	$I(X)=\{T,J,R<33,3\}/R^+$	Verdad	T
A mayor proporción peor	$I(X)=\{T,J,R>33,3\}/R^+$	Justicia	J
		Reparación	R

Fuente. Elaboración propia.

La medición de la impunidad para víctimas del conflicto armado se hará mediante la fórmula de criterio de impunidad (ver tabla 1), el resultado de la operación matemática es solo una aproximación a la realidad. De esta forma, se espera obtener un porcentaje como punto de referencia para ser ubicado en nuestra escala de criterios para, de este modo, calificarlo como alto, medio o bajo, según corresponda.

En la tabla 2 se pone a consideración de los lectores las fórmulas junto con su respectivo propósito.

Tabla 2. Distribución de datos, territorial Atlántico

Territorial Atlántico	
VR (Estándar)	192.521
VCA	187.736
VS	4.785
Total V (Real)	89.503
Impunidad R	-103.018

VR: víctimas registradas.

VCA: víctimas del conflicto armado.

VS: víctimas sentencias.

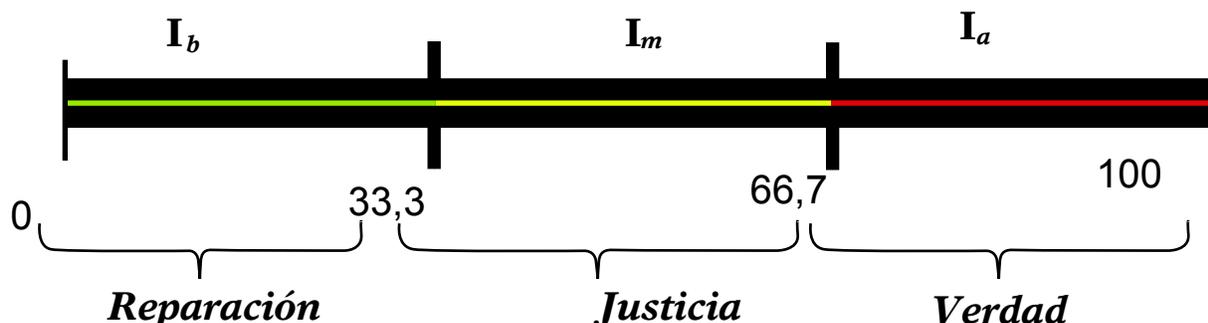
Fuente. Elaboración propia, con información del Registro Único de Víctimas (RUV).

Tabla 3. Modelos matemáticos y jurídicos para medir la impunidad

Concepto	Formulas	Evaluación
Índice de Impunidad	$I = \frac{VCA - \text{Victimas Reparadas}}{\text{Total de victimas}} * 100$	Porcentaje de impunidad por víctimas del conflicto armado.
Criterio de Impunidad	$\text{Criterio de } I = \frac{VCA - VS}{VR \text{ Real}} * 100$	Rango de impunidad aproximado establecido según los tres criterios, Alto, Medio, Bajo.
%Verdad	$T = \frac{\text{Número de casos Escuchados}}{100} * VCA$	Porcentaje de víctimas que cumplan el primer criterio (Verdad).
% Justicia	$J = \frac{\text{Número de Víctimas Reparadas}}{100} * VCA$	Porcentaje de víctimas que cumplan el segundo criterio (Justicia)
%Reparación	$J = \frac{\text{Número de Víctimas Reparadas}}{100} * VCA$	Porcentaje de víctimas que cumplan el tercer criterio (Reparación)

Fuente. Elaboración propia.

Figura 1. Escala de criterios sobre la impunidad y sus dimensiones



Fuente. Elaboración propia.

Resultados del modelo matemático y jurídico para medir la impunidad en el posconflicto

Se presentan resultados obtenidos del estudio de las variables tratadas, a partir de las tres dimensiones estudiadas a lo largo del presente apartado.

**Tabla 4. Total de víctimas en el departamento del Atlántico.
Corte desde el año 2014 al 2017**

Concepto	Número de Víctimas	% Total de Víctimas
Acto terrorista	590	0,65 %
Amenaza	1908	2,13 %
Delito sexual	291	0,32 %
Desaparición	2077	2,32 %
Despojo	-	-
Homicidio	10707	82,00 %
Minas	19	0,02 %
Vinculación de niños y adolescentes	17	0,02 %
Secuestro	193	0,21 %
Tortura	104	0,11 %
Pérdida de bienes	200	0,22 %
Total	89.503	100,0 %

Fuente. Elaboración propia, con información del RUV.

El 85% de la población afectada está representado por personas víctimas obligadas a abandonar sus tierras, esto, traducido a cifras más concisas, es 89 503 personas, que comparadas con los datos demográficos tabulados a partir de las cifras devengadas por la Unidad para las Víctimas del departamento del Atlántico es, en su gran mayoría, población femenina, y según la determinación estándar para establecer el criterio bajo, el índice de impunidad es alrededor de 73 397 víctimas desplazadas por el conflicto armado, contra la cifra real ofrecida por el mismo de 89 503.

En resumen, aplicando las operaciones matemáticas correspondientes, se duplica el valor de impunidad existente, ya que solo 988 víctimas han conocido la verdad en un número de ocho sentencias emitidas. En pocas palabras, se puede decir que se triplica la cifra de impunidad.

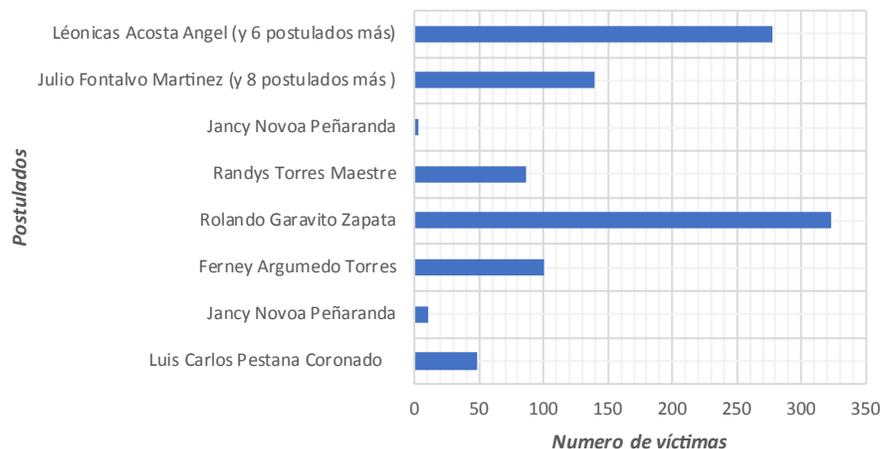
Figura 2. Total de víctimas por hecho victimizante



Fuente. Elaboración propia, con información del RUV.

En el diagrama circular (figura 2), se evidencia de forma más precisa, de acuerdo a datos devengados por la Unidad para las Víctimas del Atlántico, 73 397 víctimas de desplazamiento, un poco menos de la mitad de los devengados por la misma fuente para el año 2017. Nuevamente se cuenta con una discrepancia entre los datos ofrecidos por distintas fuentes. Es importante destacar que los datos presentados en esta sección corresponden a los años 2009 al 2011 y el 2014. Claramente el restante de víctimas pertenece a una distribución reiterada de los datos de los años que no se obtuvieron en el proceso de recolección de datos.

Figura 3. Total de víctimas por postulado, que verificaron los hechos ante la magistratura de la Sala de Justicia y Paz del Distrito Judicial de Barranquilla



Fuente. Elaboración propia, con información del Tribunal de Justicia y Paz de Barranquilla.

El total de víctimas que verificaron los hechos ante las audiencias fue de 988, aproximadamente, distribuidas en los postulados expuestos en la figura 3. Esto, comparado con la cifra devengada por la Unidad para las Víctimas del Atlántico, corresponde solo a un poco más del 90% de impunidad, tomando como referente que el total de víctimas es 89503 en el departamento del Atlántico.

Tabla 5. Información del total de víctimas que verificaron los hechos en audiencias de versión libre, en la magistratura de la Sala de Justicia y Paz del Distrito Judicial de Barranquilla. Corte de 2014 al 2017

<i>Postulado</i>	<i>Anualidad</i>	<i>Número de víctimas</i>	<i>Total anual</i>
Luis Carlos Pestana Coronado	2014	48	59
Jancy Novoa Peñaranda	2014	11	
Ferney Argumedo Torres	2015	100	100
Rolando Garavito Zapata	2016	323	409
Randys Torres Maestre	2016	86	
Jancy Novoa Peñaranda	2017	3	420
Julio Fontalvo Martínez (y Ocho postulados más)	2017	140	
Leónidas Acosta Ángel (y seis postulados más)	2017	277	
Total de Víctimas que verificaron los hechos en audiencia		988	

Fuente. Tribunal de Justicia y Paz del Distrito Judicial de Barranquilla, 2017.

Conclusiones

Se concluye que es posible medir la impunidad en la implementación de los marcos jurídicos para la paz y el posconflicto, mediante el modelo matemático y jurídico de naturaleza experimental que se formuló y que es producto de la investigación, el cual fue aplicado al caso muestra de las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley 975 de 2005, haciendo uso de instrumentos cuantitativos para ofrecerle a la comunidad científica un análisis práctico y completo sobre las dimensiones y las variables de la impunidad en los escenarios del posconflicto, clasificando el total de víctimas por el hecho victimizante y la totalización estándar dada a disimilitud de los valores encontrados, lo cual muestra una dispersión acrecentada.

Los cálculos se verificaron bajo las tres dimensiones de impunidad, a saber: verdad, justicia y reparación para, mediante este índice, tratar de mejorar la calidad de la información recabada en la Unidad para las Víctimas del departamento del Atlántico y la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito de Barranquilla, y a través del modelado matemático fundamental, evaluar y rendir cuentas de los resultados obtenidos, para refle-

jar la magnitud de los mismos y, a largo plazo, permitir efectuar una comparación a nivel nacional de los factores en cuestión.

Desde esa perspectiva se logró probar que es posible fundamentar un modelo matemático, que permite medir la impunidad en el posconflicto, consolidándose en este modelado experimental tres parámetros, así:

Impunidad baja

Ib = (0 ; 33,3]. Sustentada como la insuficiencia o el grado bajo donde más del 70 % de las víctimas ha superado en su hecho victimizante las tres dimensiones desarrolladas, es decir, el Estado ha reconocido a los victimarios, en su posición de garante ha reparado, y estos han cumplido una sanción penal por los hechos.

Impunidad media

Im = (33,3; 66,7]. Se refiere a la presencia de impunidad en una proporción media pero significativa. Esto es, el reconocimiento de la verdad y la puesta en marcha de la dimensión justicia. La superación de estas dos, aunque no representa una ausencia de impunidad, denota un menor grado de ella.

Impunidad alta

Ia = (66,7; 100]. Se refiere a una mayor presencia del elemento y, por ende, a sus variables y dimensiones evaluadas. No hay reconocimiento ni de la verdad, ni de justicia y mucho menos hay reparación hacia las víctimas.

La puesta en marcha de dichos parámetros en los delitos de lesa humanidad cometidos por las Autodefensas Unidas de Colombia en el Atlántico, desde el año 2014 al 2017, arrojó como resultado que el 85 % está representado por víctimas de desplazamiento, traducido a la cifra total de 73 397 personas sobre el consolidado de 89 503, cotejadas con las cifras tabuladas y registradas en la Unidad para las Víctimas del departamento del Atlántico.

Asimismo, se establece que según el criterio aplicado bajo el índice de impunidad correspondiente a los datos, se duplica el valor de la impunidad en el proceso de paz en el departamento del Atlántico desde 2014 al 2017, dado que de las 89 503 víctimas registradas, solo 988 han conocido la verdad a través de las versiones libres, y los responsables, por igual número, han sido condenados a la sanción penal y la reparación.

Es decir, en el departamento del Atlántico se triplicó la cifra de impunidad en el marco de implantación de la justicia para la paz con las Autodefensas Unidas de Colombia, dado que se diagnostica que solo un total de 988 víctimas, aproximadamente, verificaron los hechos ante las audiencias; esto, comparado con las cifras devengadas de la Unidad

para las Víctimas del Atlántico, corresponden a un poco más del 90 % de impunidad según el modelado experimental propuesto y tomando como referencia el total de víctimas correspondientes a 89503 de los cortes de 2009 .

Finalmente se determina que Colombia, como Estado social de derecho, debe designar sus esfuerzos hacia el interés de la paz para sus habitantes, como máximo logro de los Estados en civilidad, pero sin trasgredir en esa misión el diseño de las políticas criminales y los marcos jurídicos para la paz con grupos al margen de la ley, que atenten contra las garantías mínimas de las víctimas, ni mucho menos expedir leyes para el posconflicto sin contar con los aprovisionamientos para su ejecución.

La puesta en marcha de disposiciones jurídicas para la paz y el posconflicto no puede ser contraria en su aplicación a las dimensiones más ínfimas de las víctimas del conflicto, el derecho de estas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición configuran una integridad que, a sensatez de las investigadoras, puede brindar los matices de una fundamentación para un derecho integral a la no impunidad.

Además, el Estado colombiano, en virtud de los cuerpos de normas internacionales, tiene el deber legal de expulsar del ordenamiento jurídico las actuaciones y omisiones que generen impunidad, extendiendo esa obligación a la ciudadanía en general. Por consiguiente es motivo de discernimiento para las ciencias penales, alcanzar a emprender una labor más holística e investigativa frente a la implementación de las leyes para la paz.

Lejos de que posea un alcance más amplio, esta investigación logró demostrar la situación de impunidad en el caso muestra, es decir, en el departamento del Atlántico desde el año 2014 al 2017, como delimitación diagnóstica de las últimas fases de ejecución de la Ley de Justicia y Paz, o Ley 975 de 2005, concepciones que facultan la interrelación entre verdad, justicia y reparación para las víctimas, de tal manera que se pueda estabilizar un auténtico modelo de judicialización para el posconflicto sin olvidar las tesis generales sobre justicia objetiva, asegurando los estándares internacionales.

Aunque la impunidad sea una noción imprecisa y la puesta en marcha de las leyes de justicia para el posconflicto creen dificultades en su ejecución, no son admisibles las omisiones del Estado que vulneren directamente los derechos de las víctimas.

En el objeto de esta búsqueda, se estima que el Estado tiene la obligación de orientar las disposiciones jurídicas hacia la impartición y aplicación en la realidad de las mismas. Sustentan las autoras, que para realizar esa reflexión se requiere un grado de conciencia, advirtiendo la verificación, y es función de los gobiernos crear los instrumentos y la infraestructura para cumplir lo que las leyes establecen para lograr un auténtico Estado social de derecho cimentado, como reza en la carta magna, en la paz, la dignidad humana, la convivencia ciudadana y la erradicación de la impunidad en los sistemas de justicia para la paz.

Igualmente, se concluye que el modelo se constituye como una importante herramienta que permitirá, en su aplicación, emitir juicios para la sensibilización frente a la prevención del conflicto, de manera que la ciudadanía cree lazos de conciencia sobre las consecuencias del conflicto interno armado y su eventual eliminación de la realidad social del país. En el contexto actual de Colombia, resulta imperante unir esfuerzos por cimentar una legítima cultura de paz, que no puede ser extraña hacia la observación de los fenómenos de impunidad que irradian en toda la sociedad y que el deber de excluirla no solo compete a los órganos de impartición de justicia, sino a toda la sociedad

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia [C.P.]. Bogotá, D. C., Colombia: Editorial Legis, 2017.

Beccaria, C. (2000) . *De los delitos y las penas*. Colombia: Temis.

Ley 975 de 2005 (2017). Colombia: Editorial Legis.

Colombia, (1992). Corte Constitucional, Sentencia T-409, MP Ciro Angarita Barón, Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. (17 de marzo de 2003). Sentencia T-227. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Colombia, (2006). Corte Constitucional, Sentencia C-370, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá.

Colombia, (2010). Corte Constitucional, Sentencia C-936, MP: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá.

Colombia, (2013). Corte Constitucional, Sentencia C-579, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Bogotá.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2007). Sentencia del 11 de mayo. Caso de la masacre de la Rochela vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Serie c .n.º 163.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2003). Informe Anual ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2007). Informe Anual ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos.

Decreto 1869 de 1994 (2017). Colombia: Editorial Legis.

Domínguez, M.(2015). Resolución 1325 y la lucha contra la impunidad tiempo de paz. México: UNAH.

Ferri. E. (2004). *Sociología criminal*. España: Góngora.

Garrido, M. (2011). *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de derecho*. España: Dilex.

Hernández, R. (2014). Metodología de la Investigación. México: McGRAW-HILL.

Kaufmann, A. (2012). Filosofía del Derecho. Colombia: Universidad Externando.

Le Clercq, J. (2016). *Midiendo la impunidad en América Latina: Retos conceptuales y metodológicos*. México: Revista de Ciencias Sociales.

Mahoney, J.(2006). *The Challenge of Human Rights: Origin, Development and Significance*. Estados Unidos: Oxford Blackwell Publishing.

Malhotra, N. (2004). *Investigación de Mercados: Un enfoque Aplicado*. Estados Unidos: Pearson Education.

Peces-Barba, G.(1989). *Sobre el fundamento de los derechos humanos*. España: debate, 265-277.

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2010). *12 Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*. Salvador, Brasil.

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2005). *61 Periodo de Sesiones, tema actualización del Conjunto de Principios para la Lucha Contra la Impunidad*, Nueva York ,18 de febrero de 2005.

OEA, *Informe anual de la Comisión de Derechos Humanos Estados Unidos de Norteamérica*. Estados Unidos. 2010.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Estados Unidos. Disponible en (2017, 10 de septiembre)http://www.ohchr.org./EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Asamblea General, *Resolución 2004/72*. Estados Unidos, 2004. *Estatuto De Roma*. Roma ,Italia 1998. _____. Asamblea General, *Resolución 260 (III)*, Estados Unidos, 1948.

Radbruch, G. (1999). *Filosofía del derecho*. Granada: Comares S.L.

Unión Europea. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Niza.

Ventura, M. (2005). *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad*. San José de Costa Rica: UNAH.

Ponencia 3.

«Educar para movilizar». El surgimiento de la conciencia colectiva desde los entornos educativos

*Susana Paola Arellano Córdoba¹
Johanna Elizabeth Ortega Narváez²*

Fabio Darío Rojas Rivera³

Institución Universitaria Cesmag-Programa de Psicología (Pasto)

Descripción del problema

Colombia atraviesa una importante e histórica época, que sin duda trascenderá las dinámicas en el territorio, pues los anhelados acuerdos de paz se han consolidado en un proceso que, tras la firma entre las partes convocadas, ha vinculado toda una directriz de lo que será nuestro país en una época posviolencia.

Sin duda alguna este acuerdo, que simbólicamente se encuentra postulado entre líneas aceptadas por el Gobierno y quienes representaban el grupo guerrillero más influyente de toda la historia del conflicto armado, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), deja en los colombianos un actual escenario de expectativa frente a la significancia y la evidente necesidad de la construcción de espacios de reintegración y normalización de los excombatientes de aquel grupo armado.

Ahora bien, para la ciencia y la investigación es sin duda alguna un panorama idóneo que permite comprender, de una forma objetiva, las singularidades que esta situación acoge, y así posibilita proponer estrategias o alternativas acertadas para incentivar la transformación de las necesidades que este panorama del posacuerdo devela, para trabajar en el camino de la transformación real, y la verdadera paz estable y duradera.

Es oportuno retomar el momento que atañe a la implementación de los acuerdos resaltando que el conflicto armado, incidente central del proceso investigativo que hoy relaciono, devela una génesis de más de medio siglo. Esto simboliza que muchos de los que estamos hoy presentes en el V Congreso Internacional IGP 2018, posiblemente nacimos en una época en la que ya el conflicto existía, esta razón constituye un fundamento que debemos comprender, y es, ¿cómo aprendimos y reconocimos la dinámica del conflicto armado?

1 Psicóloga. Maestrante en psicología comunitaria. Especialista en Gerencia social. Especialista en Gerencia y auditoría de la calidad en salud. Miembro de la red de psicología social y crítica. Docente investigadora. Correo: sparellano@iucsmag.edu.co

2 Psicóloga. Magister en psicología. Docente Correo: jeortega@iucsmag.edu.co

3 Psicólogo. Maestrando en investigación de mercados. Analista de datos e investigador cuantitativo Correo: fdrojas@iucsmag.edu.co

Algunos quizá vivieron los hechos directamente al enfrentarlos, pero tal vez otros interpretamos estos hechos de violencia y terror por la información recibida independientemente del origen informativo; y por eso, tal vez, las fuentes de información más inmediatas podrían ser los medios de comunicación, que en algunos casos pueden ser desinformativos, y tras un panorama amarillista generan perspectivas y aprendizajes viciados en los ciudadanos colombianos.

Comprender entonces, para la sociedad del común, dónde surgió toda esta dinámica de conflicto, simplemente se basaba en lo observado en el entorno; en ese orden, fácilmente puede determinarse la creación de paradigmas propios frente a lo que es el conflicto y, así mismo, generar una idea de cómo puede promoverse desde este panorama la identificación de percepciones y actitudes en la población en general. Desde este precepto vale citar a Heider (1958), quien establece que «una de las mayores causas de error en la percepción social es la tendencia a ver las personas, y no las situaciones, como la causa de la acción».

Así, es posible apreciar cómo la demasiada significación se atribuye a la conducta y a sus efectos y muy poca al contexto situacional, estas serían entonces condiciones que podrían brindar una explicación de cómo surgen la mayoría de las predisposiciones al juzgamiento o señalamiento, algo similar a lo que sucede entre los colombianos.

En este sentido, haciendo un reconocimiento de nuestra evolución y el acercamiento a la interpretación que hoy damos a lo que es el conflicto armado, podemos reconocer los vacíos existentes, pues es claro que tal vez identifiquemos un bagaje superficial de este fenómeno, pero en realidad no ha existido una dinámica educativa que permita el reconocimiento del conflicto desde sus raíces, desde su surgimiento y, de pronto, del porqué se dieron estos conflictos y guerras iniciales.

Si este ha sido culturalmente el panorama de crianza y educación, y posiblemente el escenario que permitió la construcción del concepto de conflicto para nosotros, puede suceder lo mismo con las futuras generaciones, si desde las familias se deja la responsabilidad de educar a los niños y adolescentes frente al conflicto, a las diversas fuentes de información, algunas caracterizadas por su fácil acceso como los noticieros o periódicos, o al fenómeno viral de las redes sociales. La actualización de los medios de información ha permitido que estas tecnologías se caractericen por su alto contenido de información que no discrimina edad para difundirla.

Estas particularidades informativas obligan, entonces, a adoptar medidas educativas, inicialmente desde las familias quienes deben ser los principales responsables de la educación en la cultura de paz, pues su propósito debe enmarcarse en informar lo que los medios y el entorno podrían estar desinformando.

Desde los diferentes elementos mencionados con anterioridad, surge la necesidad de comenzar a trabajar en la construcción de dicha paz, entre otros escenarios principalmente desde el ámbito educativo, partiendo de la idea de acompañar desde estrategias

que permitan a los individuos informarse y sensibilizarse, hasta movilizar la conciencia colectiva, en un propósito de encuentro con un verdadero panorama de paz.

Con el propósito de reconocer diversas miradas a este interés particular de investigación, se reconocieron antecedentes determinantes que aportarían un insumo valioso a la construcción de esta investigación asociada; en este sentido, a nivel internacional se revisó la investigación titulada «Educar para la paz: el caso de un país dominado por la violencia: Colombia», trabajo de grado de Salguero (2004), de la Universidad Complutense de Madrid, basado en la experiencia de residir dos años en varias ciudades del país. Una de sus metas fue analizar los aspectos, social y educativo, de un país dominado por la violencia, Colombia, reconociendo además los esfuerzos para crear una cultura de paz, promovida desde contextos educativos.

Este documento habla sobre el concepto de paz y la perspectiva creativa del conflicto, planteando diferentes dimensiones y profundizando en una paz positiva, definida esta como «un proceso dinámico y permanente, no es una referencia estática e inmóvil» (Sodepaz-Gapael, como se citó en Salguero, 2004, p. 56); enfatiza, además, la importancia de trabajar desde la escuela en una educación de paz, comprendiendo que la educación no puede estar aislada de las problemáticas que acontecen en la sociedad, pues enseñar y aprender a resolver conflictos de una forma no violenta, permitirá aportar en estos procesos de posconflicto.

Objetivos

Estos precedentes permitieron formular un proceso investigativo, denominado «influencia de una estrategia pedagógica en las actitudes y percepciones de adolescentes de octavo a once de dos instituciones educativas públicas de la ciudad de Pasto frente al proceso de paz y posconflicto», este proceso, inmerso en una línea de investigación asociada a los elementos: sociedad, violencia y paz, tiene entonces como objetivo central analizar la influencia que tiene una estrategia pedagógica, en las actitudes y percepciones de la población objeto de este estudio, a partir de la adaptación del barómetro de las Américas, en un ejercicio investigativo cuantitativo que conducirá a evaluar de forma contundente y objetiva los resultados esperados.

Este ejercicio obedece a un proceso sistemático, en donde inicialmente se cuenta con el diseño de la estrategia pedagógica, un compendio que permita abordar los temas del conflicto, del proceso de paz y del posconflicto, y posterior a una previa evaluación dada por la aplicación del instrumento relacionado, se precisa implementar la estrategia pedagógica diseñada, la cual sería evaluada con una segunda aplicación del instrumento, que permitirá determinar si la implementación de este proceso pedagógico movilizó las actitudes y percepciones de los estudiantes participantes frente al proceso de paz y al posconflicto.

Metodología

La relevancia de esta investigación radica en comprender, de una forma más profunda, aquellos procesos psicológicos que enmarcan el comportamiento de un individuo y

su disposición a situaciones como la expuesta en este escenario, pues para hablar de construcción de paz y de la necesidad de movilizar una conciencia colectiva, que genere reflexión e incidencia en la población frente a los efectos del acuerdo de paz, es indispensable comprender a profundidad la constitución de dichos procesos, propios de los seres humanos e incidentes en nuestras dinámicas sociales.

Así bien, al hablar de percepción se puede inferir, por ejemplo, que según García, (como se citó en Suárez, 2010), la percepción puede considerarse como «un proceso psicológico que se construye a partir de la observación de los caracteres esenciales de la realidad objetiva captados por los sentidos, es una representación interna de la sensación» (p. 44), es decir, los estímulos objetivos captados desde los sentidos generarán en el sujeto un concepto o una ideación de lo que se considera estimulante, y es así como finalmente se construye a partir de esto la representación final interna. Aquí surge una gran diferencia con respecto a las representaciones sociales que, según Vasilachis (1997), son:

Construcciones simbólicas, individuales y/o colectivas a las que los sujetos apelan o que los sujetos crean para interpretar el mundo, para reflexionar sobre su propia situación y la de los demás y para determinar el alcance y la posibilidad de su acción histórica (p.102).

Así, los estímulos que percibimos inicialmente frente a una realidad social que podría ser colectiva, generan interpretaciones asociadas a reflexiones propias de lo asociado desde los sentidos. A partir de lo antes expuesto por estos autores, se puede deducir que las percepciones de un sujeto no son construidas individualmente, sino que se crean a la luz de un contacto del sujeto con su contexto, sea familia, religión, clase social, etc., que jugarán un papel decisivo sobre las percepciones que tenga el sujeto sobre otro individuo, objeto o situación.

En un proceso paralelo, cabe resaltar los planteamientos de autores como Kimble, Hirt, Diaz-Loving, Hosch, Lucker, & Zarate (2002), quienes coinciden en que las «actitudes son sentimientos por determinadas cosas, personas, grupos, hechos o problemas del mundo» (p. 136). Desde esta investigación relacionada, se pretende revisar el sentir de un grupo de adolescentes que, de una forma directa o indirecta, han presenciado momentos y acontecimientos difíciles sobre la violencia que vive el país; el propósito, entonces, recae en identificar si sus actitudes son favorables o desfavorables frente a estos procesos de paz y, además, reconocer si a partir de una estrategia pedagógica de intervención se puede sensibilizar y trabajar sobre estos temas. Cosacov (2007) afirma que las actitudes son «creencias, opiniones o sentimientos que predisponen a obrar (diciendo, votando, actuando) de cierta manera ante acontecimientos de cualquier índole: la educación, las elecciones, la promulgación de una ley, etc.» (p. 21).

Es importante también señalar que uno de los procesos de las actitudes es el cambio actitudinal, transformado a partir de los siguientes procesos, a saber: atención, comprensión, evaluación, aceptación, retención y acción, planteados por Petit & Graglia (2004) de la siguiente manera:

Toda comunicación debe ser atendida y comprendida por parte del sujeto o los grupos receptores; el primer contacto son las ideas y pensamientos que difieren con las del sujeto o la del grupo; supone, por parte de estos, una instancia de evaluación de las

nuevas opiniones, ya que antes de aceptar un nuevo mensaje toda persona realiza una evaluación consciente o inconsciente. Luego viene la aceptación del nuevo concepto / opinión que es la que produce el desplazamiento del receptor hacia la oposición expresada en el mensaje (p. 104).

A partir de lo anterior, se puede afirmar que para que exista un cambio actitudinal se debe reevaluar un concepto previo, planteando nuevas informaciones del tema, del sujeto o situación que permitan cambiar el preconceito, partiendo de las experiencias y sentimientos vivenciados por los individuos. El cambio actitudinal sugiere, como lo plantean los autores, procesos internos del individuo donde este tiene que asimilar el estímulo que recibe del medio y, del mismo modo, a medida que recibe mayor información, se empieza a modificar su estructura cognitiva; a través de procesos de asimilación y acomodación de preconceitos y nuevos conceptos se empezarían a replantear las actitudes, a la luz de qué tan fuerte sea el soporte de este cambio de concepto, opinión o acción, el cambio actitudinal sugiere procesos cognitivos del individuo. En la tabla 1 se plantea el esquema del cambio actitudinal.

Tabla 1. Cambio actitudinal

Atención y comprensión	El mensaje es recibido y entendido.
Evaluación	Se valoran las implicaciones positivas y negativas de las consecuencias del mensaje.
Aceptación	Desplazamiento del receptor hacia la posición expresada en el mensaje.
Retención	Cambio que debe mantenerse en el tiempo, a corto o largo plazo.
Acción	Cambio de condición, manifestación en la realidad.

Fuente. Adaptado de Petit y Graglia (2004, p. 105).

Esta connotación anteriormente señalada, simplifica un propósito que integra la necesidad de estudios asociados a la problemática del conflicto armado, y específicamente a la actitud de los individuos ante dichas dinámicas inmersas en cambios o movilizaciones de pensamientos tan arraigados, como lo es la comprensión del conflicto armado; disciplinas como la sociología y obviamente la psicología desde su rama social y comunitaria, han proporcionado los insumos necesarios para los estudios de grupos sociales, sus dinámicas y procesos psicosociales inmersos como lo es la influencia social.

El francés Émile Durkheim (s. f.), por ejemplo, creía que los individuos son el producto de fuerzas sociales complejas y no pueden entenderse fuera del contexto social en el que viven. Dentro de sus construcciones, formuló lo que hoy es llamado como conciencia colectiva, término que usó para describir el carácter de una sociedad particular. Según el autor, esta

conciencia colectiva difiere totalmente de las conciencias individuales que la forman, pues siempre se ha percibido que, frente a las relaciones sociales existentes, prima el beneficio particular que el general, base fundamental para comprender de cierta manera, la resistencia que emerge en el propósito de unificar criterios y hablar de reintegración con excombatientes.

Quizá la propuesta de fomentar un conocimiento más profundo sobre los elementos que convergen en esta historia entramada de conflicto armado y violencia, puedan suponer un principio para abolir la resistencia, para establecer con más certeza criterios de asimilación de nuevas actitudes, y tras el cambio actitudinal ya mencionado y tan anhelado, pueda fomentar dicha conciencia colectiva en beneficio general de la población que hoy goza de la implementación del acuerdo de paz.

Diseño de la estrategia

Considerando este planteamiento, y comprendiendo que aprender exige en las personas el uso de una serie de habilidades para procesar la información que les facilite la comprensión y el dominio de lo aprendido, es importante definir que se pretende hacer uso de una estrategia pedagógica, la cual configura un conjunto de acciones ordenadas y dirigidas al logro de aprendizajes específicos, aquí, se reflejan las tácticas o pasos a seguir, que le permiten a quien sea el facilitador establecer interacciones didácticas que posibiliten a los participantes aprendizajes significativos.

En la investigación referenciada en la presente ponencia, se diseñará una estrategia pedagógica, que permita a partir de la promoción de nuevos espacios de reflexión y creatividad, y con el uso de acciones y alternativas didácticas, la posibilidad de adquirir aprendizajes significativos.

La estrategia pedagógica planteada comprenderá, entonces, un programa diseñado para orientar y propiciar espacios de conocimiento, información, reflexión y análisis frente a los factores influyentes, no solo del conflicto armado y sus actores involucrados, sino también de las posibilidades de generar una sana convivencia e integración y los parámetros necesarios en una cultura de paz. Esta estrategia pedagógica está compuesta por la estructura descrita en la tabla 2.

Tabla 2. Estrategia pedagógica

Fases	Objetivo	Líneas
Sensibilización	Movilizar procesos de identificación y pertenencia frente a la responsabilidad social dentro del marco del conflicto y posconflicto.	Reconocimiento del conflicto.
		Prejuicios y estereotipos.
		Victimización.

Fases	Objetivo	Líneas
Contexto	Identificar los diferentes momentos históricos, actores que hacen parte del conflicto armado y su evolución en Colombia.	Historia, contexto e identificación del conflicto.
		Papel de los actores que hacen parte del conflicto.
Pedagogía	Implementar una propuesta pedagógica encaminada a fortalecer procesos de convivencia y alternativas de mediación frente al conflicto.	Convivencia.
		Mediación y solución de conflictos.
		Inclusión.
		Construcción de paz.
Empoderamiento	Generar espacios de expresión y reflexión sobre su impacto como constructores de paz, en escenarios de conflicto y posconflicto.	Apropiación. e Interiorización.
		Agentes de paz.

Participantes

En el marco de la investigación académica asociada, esta estrategia pedagógica será aplicada a una muestra de participantes que se obtendrá mediante un muestreo probabilístico aleatorio simple, en una institución educativa municipal.

El universo de muestra será de 572, con un nivel de confianza del 95 %, una precisión de 5 %, un valor de $p=50$ y proporción esperada de pérdida de 10 %, el tamaño para la aplicación será de 256 sujetos y se realizará una distribución proporcional al número de grados y al número de estudiantes.

Los procedimientos para medir actitudes pueden clasificarse en dos grandes apartados, a saber: los directos y los indirectos. Los primeros consisten en preguntar directamente y explícitamente a los sujetos por las opiniones que sustentan una determinada evaluación objeto actitudinal. Los segundos tratan de conocer las evaluaciones de los sujetos, pero realizando preguntas indirectas sobre él.

La investigación que se pretende realizar usará los métodos directos con una escala Likert, la cual presenta a los sujetos una serie de afirmaciones relacionadas con la elicitación actitudinal, pidiéndoles que expresen su grado de aceptación o rechazo con las afirmaciones propuestas, para cada afirmación. La clasificación de las escalas será tomada en cuenta mediante las siguientes opciones de respuesta: totalmente de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo y totalmente en desacuerdo. La puntuación de la evaluación actitudinal de la prueba, se encontrará al realizar el cálculo de las medias de las respues-

tas que los sujetos dieron a cada uno de los ítems. La puntuación final, que reflejará la actitud de cada sujeto, se halla obteniendo la media de las puntuaciones dadas a cada uno de los ítems.

El instrumento, para esta investigación, será la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Barómetro de las Américas Colombia (LALOP; Barrios S., 2016), que mide diversas manifestaciones sociales en el país.

La investigación llevada a cabo con el instrumento LAPOP (2016) demuestra una alta fuerza de predicción, por medio de la aplicación de múltiples muestras en diversos estratos sociales a lo largo del todo territorio colombiano, medir con poco error y ser representativo de la realidad. Los procesos de validación incluyeron adultos no institucionalizados, es decir, se excluyó a las personas que habitan en cárceles, colegios, hospitales y bases militares. Fue una muestra aleatoria estratificada e incluyó las áreas geográficas más importantes del país: central, oriental, pacífica, atlántica y Bogotá; a su vez, este muestreo fue subestratificado para incluir a las ciudades con población inferior y superior a los 300 000 habitantes, para realizar una última muestra subestratificada en las áreas urbana y rural, basadas en el Censo Poblacional de 2005.

Las muestras contaron con 1500 entrevistas a lo largo de 47 municipios para la tipificación nacional y 63 municipios para las zonas de conflicto. Los resultados por el LALOP (2016) cuentan con un margen de error de $\pm 2.5\%$, y evalúan la opinión de los colombianos sobre el proceso de paz y la reinserción de los desmovilizados de las FARC, así como sus actitudes democráticas en el contexto del proceso de paz; de esta manera, las preguntas del instrumento se orientan a los temas de salida negociada al conflicto, reconciliación con los miembros de las FARC, apoyo a una salida negociada del conflicto y a la posibilidad de verdad, perdón, reparación y no repetición, la partición de los miembros desmovilizados en política y al apoyo al sistema político colombiano y sus instituciones.

El instrumento se encuentra dividido en capítulos que buscan medir diferentes dinámicas sociales en Colombia, que incluyen conflicto armado y percepciones del conflicto, la elicitación actitudinal de los colombianos con respecto al conflicto, la victimización por el conflicto y las experiencias de victimización de los ciudadanos.

Impacto esperado

Si bien este proceso socializado hace parte de la iniciativa de un grupo de investigadores, dedicados a la docencia, y que pretenden incidir desde distintas estrategias sobre las actitudes y percepciones de un grupo poblacional en específico, el interés se concentra en la posibilidad de aportar a la construcción y ejercicio formativo no solo académico sino moral y ético hacia el sector educativo, y aunque este sector también es conformado por aquellas entidades privadas que cumplen con propósitos de formación, es el Estado, representado en particular por las instituciones educativas públicas, el que debe abanderar el cumplimiento de estrategias que acerquen a la comunidad a la construcción de ciudadanía y paz.

En el año 2015 el expresidente Juan Manuel Santos respaldó, desde su gerencia, la iniciativa normativa de implementar de manera obligatoria en las instituciones educativas la «Catedra de la paz», respaldada por la Ley 1732 de este mismo año y reglamentada por el Decreto 1038, en el que se establecen los criterios de cumplimiento que sintetizan la inclusión en los planes de estudio de dicha materia.

Este proceso, que si bien resultó un ejercicio obligatorio para las entidades que promueven la formación académica, pretende fomentar la apropiación de conocimientos y competencias relacionados con el territorio, la cultura, el contexto social, la memoria histórica, entre otros, con el fin de reconstruir el tejido social y garantizar la efectividad de principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (1991).

El ejercicio ha implicado que dichas instituciones promulguen propuestas encaminadas a este propósito general. Las líneas de implementación incluyen componentes como cultura de paz, educación para la paz y desarrollo sostenible. Ante esta pretensión, los procesos de seguimiento y evaluación de la efectividad de este marco normativo podrían dejar en evidencia las falencias que pueden existir frente a este propósito, pues en muchas circunstancias no solo se desconoce la forma de implementación, sino que el proceso no ha alcanzado la relevancia y exigencia que merece y, por tanto, la comunidad educativa en su mayoría podría verse distante de esta apuesta para la construcción de paz.

El proceso investigativo propuesto sugiere la implementación de una estrategia pedagógica que se asocia a la génesis de este marco normativo, pertinente en la medida en que hace hincapié a los componentes exigidos, además de ser específicos en su contenido, que no permite la permeabilidad de otros elementos distintos a el foco central de construcción de paz en escenarios de posconflicto. Si bien esta podría ser una de las tantas propuestas que surgen bajo este propósito generalizado, es sin duda alguna un aporte que contará con la medición objetiva de su efectividad, en caso de evidenciarse, puede aportar su adaptación en la consolidación de estas estructuras curriculares, permitiendo el abordaje integral con un respaldo científico para su aplicación.

Esta es la apuesta global de este proceso investigativo, enmarcada en un aporte integral de implementación en las instituciones estatales que imparten la educación y formación de sus habitantes, y qué mejor apuesta que brindar un panorama objetivo, sistemático e incidente, que englobe el mejoramiento de los procesos transversales de las instituciones educativas como un criterio adicional de evidenciar la efectividad de la gestión pública y su aporte a la construcción de paz.

Conclusiones

El diseño de una estrategia pedagógica acoge un proceso construido bajo unas fases de acompañamiento, de tal forma que estructuralmente su organización permita abordar desde el reconocimiento del conflicto hasta el empoderamiento del grupo, este proceso debe partir de la sensibilización, lo que implicará un acercamiento preliminar que movilice acciones de identificación y pertenencia frente a la responsabilidad social del conflicto y

posconflicto. Aquí sobreviene la necesidad de reconocer inicialmente esta problemática, sus percepciones, entonces, se concentrarán en identificar los prejuicios y estereotipos en torno a los actores involucrados y entender, finalmente, tras este recorrido, lo que simboliza la victimización en nuestro país.

Una vez el entorno pedagógico se ha tornado desde una forma simbólica más sensible a estos hechos, se acogerá la orientación frente al contexto, una fase que genere un escenario educativo y pedagógico frente a temas como la historia y la identificación en sí del conflicto, permitirá, además, el reconocimiento del papel que juegan los actores armados y los no armados que se han visto involucrados, y cómo este escenario ha permeado un panorama adverso en nuestra realidad. Así mismo, se vinculará una tercera fase centrada en la pedagogía, con el propósito de fortalecer procesos de convivencia y alternativas de mediación, en esta fase, los adolescentes participarán en una pedagogización basada en la convivencia, en la mediación y solución de conflictos, en la inclusión, el valor y aceptación de las diferencias y la construcción de paz.

Como una apuesta al mejoramiento de la gestión pública, enmarcada en el quehacer de las instituciones que representan los procesos de educación y formación, este proceso investigativo pretende aportar la posibilidad de adaptar una estrategia pedagógica que enmarca los componentes asociados a la cátedra de la paz, bajo la premisa de preceder a un proceso medido, evaluado, cuantificado y verificado de una forma objetiva y científica, bases que justificarían la relevancia y pertinencia de dicho proceso.

Finalmente, es relevante resaltar que los procesos educativos no solo deben contar con estructuras que reflejen la calidad de sus procesos académicos, la formación integral del ser humano debe ser un proceso transversal a la excelencia académica, este ejercicio, permite comprender que la época coyuntural que atraviesa Colombia obliga a repensar en la formación de los adolescentes y jóvenes del país, pues de entrada supone una preparación para entornos que reflejen la convivencia y la reintegración, y eso implica una responsabilidad de los docentes y la comunidad educativa en general quienes, en este propósito, somos quienes tenemos la ardua tarea de formar personas para futuros inmediatos.

Referencias

Barómetro de las Américas Colombia. (2016). 1st ed. Bogotá: Sebastián Pantoja Barrios, pp.8-58.

Cosacov, E. (2007). *Diccionario de términos técnicos de la psicología*. Córdoba, Colombia: Brujas.

Durkheim, E. (s.f) *Lecciones de sociología*. Recuperado de http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/durkheim_emile_-_lecciones_de_sociologia_0.pdf

Heider, F. (1958) *The psychology of interpersonal relations*. Nueva York: Wiley.

Kimble, C., Hirt, E., Díaz-Loving, R., Hosch, H., Lucker, G., & Zárata, M. (2002). *Psicología Social de las Américas*. México: Prentice Hall.

Petit, C., & Graglia, M. (2004). *Introducción a la psicología social. Manual para los estudios de turismo*. Argentina: Brujas. Recuperado de https://books.google.com.co/books?id=jTGnDH1hRU4C&printsec=frontcover&dq=cambio+de+actitudes+Petit+y+Graglia&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi2o_D39evOAhWD6x4KHexDCKEQ6AEIGjAA#v=onepage&q&f=false

Salguero, J. (2004). *Educación para la paz: el caso de un país dominado por la violencia: Colombia* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Recuperado de <http://biblioteca.ucm.es/tesis/edu/ucm-t27290.pdf>

Suárez, E. P. (2010). «Yo no me siento pobre» Percepciones y representaciones de la pobreza. *Revista de Estudios de Género*, 4(31), 36-63. Recuperado de <http://investigacion.cephcis.unam.mx/generoyrsociales/index.php/yo-no-me-siento-pobre-percepciones-y-representaciones-de-la-pobreza-elena-susana-pont-suarez/>

Vasilachis, I. (1997). *Discurso político y prensa escrita: la construcción de representaciones sociales: un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Barcelona, España: Gedisa.

Relatoría de Jairo Santander Abril¹

Mesa eje II. Conflictos sociales y posconflicto

Los temas abordados en la mesa de gestión pública, conflictos sociales y posconflicto reflejan que los retos para la gestión pública, que trae el escenario de posconflicto y los múltiples conflictos sociales irresueltos que se derivan, son enormes, y que van más allá de esfuerzos de gobierno, abarcando un compromiso político y social de todo el país.

Esto se puede ver en dimensiones y objetivos específicos que se han establecido posterior a los acuerdos. Por ejemplo, en términos de reparación del daño colectivo, tal y como lo presentó la ponencia de Miguel Álvarez-Correa, las acciones han sido insuficientes y, lo más preocupante aún, reflejan una real incompreensión de lo que la sociedad requiere en cuanto a la materia

La preminencia de mecanismos de corto plazo y de reparación monetaria muestra que la planeación para la reparación es débil, precariamente sustentada y promueve escenarios irreales de justicia, que derivan en la no reparación efectiva. Panorama alarmante, porque tal como lo mostró la investigación del doctor Álvarez-Correa, esto no ayuda a promover los cambios sociales que se requieren para evitar nuevamente las situaciones de violencia y, por el contrario, las condiciones para estas permanecen incubadas en los territorios, vulnerables a nuevas dinámicas de expresión violenta y victimización.

Así, la gestión pública demanda instrumentos más eficaces para enfrentar los retos de un escenario de posconflicto y múltiples conflictos sociales latentes, que permitan dimensionar y comprender la complejidad social de las situaciones y promover una conciencia colectiva de reconciliación, de noción de justicia y voluntad de no repetición.

Los estudios de gestión pública pueden hacer un importante aporte al innovar en los instrumentos de gestión y análisis que se requieren. Eso quedó demostrado con los efectivos resultados de análisis que se obtuvieron con los instrumentos presentados por la doctora Andrea Zárate, con los cuáles se dimensionó el crítico escenario de impunidad que hay alrededor de las reclamaciones judiciales de las víctimas, siendo esto un enorme reto para un escenario futuro de paz. Una impunidad mayor al 95 % en cuanto justicia, verdad y reparación, lleva a una importante reflexión sobre la gestión del sector judicial en el país, y de la importancia de una pronta corrección a la dinámica institucional del sector.

Por eso es que, para avanzar en los grandes objetivos que nos plantea un escenario de posconflicto, se hace necesaria la construcción y la consolidación de una sociedad sensible al otro, con un sentido de justicia más amplio, que permita comprender que esta

1 Profesor asistente, Cider, Universidad de los Andes. Ph.D en ciencia política.

va más allá de los años de cárcel de los verdugos, y donde la participación y la voluntad de reconciliación sean la base para la acción colectiva de la sociedad.

En ese contexto, un sentido común, un imaginario compartido de sociedad, en fin, una conciencia colectiva de paz es un pilar fundamental, y la gestión pública debe estar encaminada a esto. La orientación de las acciones del Estado en la materia puede orientarse de forma efectiva si desde la academia cooperamos en búsqueda de líneas de acción con estos propósitos. Tal y como fue presentado en la ponencia de Susana Arellano, donde se hace evidente lo relevante que es la conformación de una sociedad donde su conciencia colectiva le permita a sus miembros estar predispuestos a la reconciliación y a la interacción pacífica.

De acuerdo con Susana Arellano, la acción pública puede tener una gran incidencia en subsanar la ausencia de las dinámicas educativas que, a partir de las estrategias pedagógicas indicadas, permita cambiar la resistencia a la paz y a las personas, en especial a las más jóvenes, tener la capacidad de interactuar en procura de un bienestar colectivo, superando los conflictos sociales y las heridas que haya dejado el conflicto armado en todos nosotros.

En este punto, la discusión de la mesa llevó a una importante precisión. Educar para la paz no implica dar «catedra de paz», esa lógica funcionalista no es práctica y más bien puede llegar a ser contraproducente. La educación para la paz debe conducir a que las personas tengan habilidades para tener un sentido de justicia más amplio, que sean conscientes de su rol social, donde se tenga en cuenta al otro, que facilite su capacidad de diálogo y le brinden herramientas para, en vez de negar el conflicto, lo reconozcan y les permitan participar en acciones para resolverlos. Es más, una educación que permita que tengamos una conciencia colectiva, un propósito común, en lo que implica un escenario de reconciliación y convivencia.

Como se observa, los retos son muchos. Pero eso tiene algo muy positivo, a saber, como científicos sociales tenemos mucho trabajo por hacer. Los múltiples retos y preguntas que ofrece la complejidad de nuestros conflictos sociales y de este escenario de posconflicto, demandan una comunidad académica activa, en procura de apoyar todos los esfuerzos sociales y estatales de reconciliación, formación de conciencia colectiva, reconciliación y desarrollo.

Gracias.

A hand holding a pen is positioned on the right side of the image, as if about to write on a transparent surface. The background features a city skyline with several construction cranes, suggesting a theme of urban development and infrastructure. The text is overlaid on a semi-transparent dark blue rectangular area.

Eje III.
***Política pública
y desarrollo***

Ponencia 1.

Determinantes sociales de la salud identificados en los eventos de fiebre tifoidea en Garzón, Huila, 2012–2017

María Margarita Pérez Cabrera¹

Semillero de Investigación en Salud Ocupacional y Calidad Ambiental (SISOCA)

Ingrith Marcela Romero Méndez²

**Grupo de investigación GISSO
Uniminuto Regional Huila**

La identificación de los determinantes sociales definidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como las políticas y los sistemas que afectan de manera positiva o negativa las condiciones de subsistencia de las personas (OMS, 2017), permite reconocer estos factores en las comunidades que son afectadas negativamente y, a su vez, establecer las inequidades que dan lugar a estas diferencias, que se ven reflejadas en el estado de salud de una población, una comunidad o una persona.

La respuesta eficaz del Estado a esta necesidad garantiza las circunstancias que permiten una vida saludable en las poblaciones, mediante la ejecución de las directrices establecidas, como el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP, 2012-2021), cuyo modelo se articula con los resultados propuestos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al fijar una ruta clara para el abordaje intersectorial de los problemas relacionados con la calidad ambiental, la seguridad alimentaria y las enfermedades transmisibles.

Según la OMS, los determinantes estructurales y secundarios inciden en las condiciones de vida de las personas como la educación, la ocupación, las normas culturales y el acceso a servicios públicos, que pueden causar inequidad y desigualdad, situación que se ve reflejada en el estado de salud de la población (OMS, 2017).

En el caso de una enfermedad transmisible como la fiebre tifoidea, que es considerada como un evento significativo de salud pública, es asociada al consumo de agua o alimentos contaminados, y se aúna también la calidad de los recursos hídricos, como lo menciona el lineamiento nacional de salud pública (Instituto Nacional de Salud-INS, 2017).

1 Bacterióloga, especialista en epidemiología y gerencia de servicios de salud. Magíster en salud pública y desarrollo social. Docente del Programa de Administración en Salud Ocupacional del Centro Tutorial Garzón. Correo: mperezcabr1@uniminuto.edu.co

2 Ingeniera ambiental. Magíster en recursos hídricos. Correo: ingrithmr99@gmail.com

La creciente presencia de agentes microbianos patogénicos en el agua para el consumo humano, por la contaminación de origen antrópico, junto con los factores determinantes, aumentan la ocurrencia de enfermedades gastrointestinales como la fiebre tifoidea. Las causas de esta enfermedad están generalmente asociadas a malas condiciones de saneamiento básico, bajo nivel de educación y precariedad de higiene durante la manipulación de los alimentos, que conllevan al consumo de agua o alimentos contaminados con aguas residuales domésticas o excretas de animales o humanas como reservorio principal (Arocha, 2015).

En Colombia, de acuerdo con los datos registrados por el INS, esta enfermedad es considerada un problema de salud pública en poblaciones de alta vulnerabilidad, de endemia baja a pesar de la gran cantidad de casos notificados, debido a que muy pocos son confirmados; adicionalmente, las tasas de incidencia han tenido un comportamiento constante los diez últimos años presentando, aproximadamente, 100 casos notificados por año, sobresaliendo el año epidemiológico 2015 cuando se notificaron 263 casos (INS, 2017).

En el departamento del Huila se observan registros desde el año 2010 con una incidencia de 0,37 por 100 000 habitantes; posteriormente, en el año 2011, se registró una incidencia de 1,8 por 100 000 habitantes, dicho incremento generó la alerta correspondiente a un brote, con 16 casos notificados en los sectores de Alto Sartenejo y Sartenejo Bajo, pertenecientes al municipio de Garzón (Huila).

En el mes de octubre del 2016, en el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila), se reportaron nuevos casos de fiebre tifoidea en el mismo municipio, dando origen a un nuevo brote, que posteriormente fue controlado. Dado que se desconocen aspectos importantes sobre el comportamiento de esta enfermedad, se propuso realizar un estudio retrospectivo para investigar cuáles son los determinantes sociales identificados en los eventos de fiebre tifoidea ocurridos en el municipio de Garzón, en el período 2012–2017.

Objetivo general

Establecer los determinantes sociales de la salud, presentes en los eventos de fiebre tifoidea ocurridos en Garzón Huila, durante el período 2012-2017.

Objetivos específicos

Identificar los factores relacionados con la enfermedad de la población afectada por fiebre tifoidea en Garzón Huila, entre el 2012-2017.

Indagar sobre las medidas en salud pública establecidas durante el último brote, que influyeron en la disminución de la incidencia de la enfermedad en el municipio.

Marco teórico

El análisis de los factores determinantes estructurales y secundarios, como también la observación de la distribución de los casos de las enfermedades en el espacio y el tiempo,

son información necesaria para dar respuesta, desde la salud pública, a interrogantes como ¿quiénes enfermaron?, ¿dónde y cuándo se produjo la enfermedad? (Rotela, 2014). Desde la epidemiología y la salud pública, asociadas a su vez a otras especialidades y áreas del conocimiento, se vislumbran diferentes perspectivas de solución que logran aportar elementos relevantes para entender la dinámica real del proceso salud-enfermedad-atención, vinculado al ambiente (Rotela, 2014), como es el caso de la fiebre tifoidea.

En algunos países son frecuentes las enfermedades asociadas con inequidades y alteraciones del medio ambiente, por la escasa planificación de los recursos ambientales, y es el caso de las enfermedades de transmisión hídrica como la fiebre tifoidea (Arocha, 2015). Esta es una enfermedad bacteriana sistémica, potencialmente mortal, que se caracteriza por una fase inicial característica debido a la fiebre continua, cefalea intensa, fatiga, anorexia, bradicardia relativa y esplenomegalia. En enfermos de piel blanca puede haber manchas rosadas en el tronco, y signos clínicos como estreñimiento o diarrea en algunos casos (Heymann, 2005).

La letalidad de la enfermedad está asociada, principalmente, a factores biológicos de vulnerabilidad del individuo como la edad (OMS, 2018), y también al desarrollo de complicaciones gastrointestinales como la perforación y hemorragias intestinales, y puede ser del 10% y disminuir al 1% o menos con la administración inmediata de antibióticos. Algunos de los casos pueden pasar desapercibidos, por la sintomatología leve o ausente, especialmente en las zonas endémicas (Beneson, 1997; Levine, 1994).

El agente etiológico es la enterobacteria denominada *Salmonella typhi* y en algunos casos la *Salmonella paratyphi*, que afecta la inocuidad de agua y alimentos por contaminación con heces u orina de enfermos portadores o, en algunos casos, animales. La presencia de moscas afecta la incidencia de la enfermedad, dado que pueden contaminar alimentos y lograr la multiplicación de la bacteria sobre estos, hasta alcanzar dosis infectantes (Heymann, 2005).

El reservorio más importante de la bacteria es el hombre, es decir, de origen antrópico, y el ambiente, aunque la *Salmonella paratyphi B* puede tener origen animal. (Heymann, 2005).

Del departamento del Huila, especialmente del municipio de Garzón, fueron notificados al sistema de vigilancia epidemiológica casos, posteriormente confirmados microbiológicamente, aunque también otros se establecieron como nexos epidemiológicos. El análisis de los datos presentados permite establecer factores estructurales como nivel de estratificación socioeconómica y educación, también factores intermedios relacionados con el acceso al sistema de salud, al régimen de seguridad social en salud, biológicos como género y edad, o factores relacionados con las circunstancias materiales como la ocupación, el área de procedencia y acceso a servicios públicos. Al mismo tiempo, la ubicación geográfica tomando como referencia la cartografía en beneficio de la salud pública, facilitando visualizar los sectores con mayor incidencia. De acuerdo con la contribución del Barcellos en el documento de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre cambio climático y vulnerabilidad (OPS, 2012), la información ambiental, climatológica y

sociodemográfica permite la evaluación de los riesgos y plantear posibles intervenciones para la gestión de las acciones en zonas afectadas.

Metodología

Para establecer los determinantes sociales de la salud en los eventos de fiebre tifoidea ocurridos en el municipio de Garzón, se adoptó el enfoque de investigación mixto, inicialmente cuantitativo, puesto que se recolectaron datos y se midieron variables. El alcance de la investigación es descriptivo dado que «(...) busca especificar propiedades y características importantes de cualquier fenómeno que se analice. Además, describe tendencias de un grupo o población» (Sampieri, Fernández y Baptista, 2014, p. 92).

Inicialmente, fue recopilada la información disponible en la secretaría de salud municipal, sobre los casos notificados de fiebre tifoidea que se presentaron entre los años 2012 y 2017. Se seleccionaron y procesaron los datos disponibles; asimismo, se analizaron algunas variables relacionadas con los factores estructurales e intermedios de cada caso, tales como edad, afiliación al sistema de seguridad social en salud, género, sector de residencia, ocupación, entre otras. Se calculó la incidencia de fiebre tifoidea por cada cien mil habitantes a partir del número de casos reportados por año y las proyecciones poblacionales del municipio de Garzón que fueron consultadas en la página del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, s. f.). Además, se localizaron espacialmente las direcciones de estos con el fin de observar las áreas donde ha predominado este tipo de casos. Posteriormente, la metodología cualitativa permitió establecer las medidas adoptadas durante el último brote.

Principales hallazgos

Según los datos suministrados por la Secretaría de Salud del municipio de Garzón, el número total de casos de fiebre tifoidea notificados en el período 2012 a 2017 fue de 193. De acuerdo con la tabla 1, se presentó una prevalencia constante entre los años 2012 y 2014, pero al llegar al año 2015 se evidenció un incremento del número de casos, siendo aproximadamente el doble de los reportados en años anteriores, correspondiendo con la incidencia más alta con 0,074 por cada 100000 habitantes. En el 2016 y 2017, los casos se redujeron a 27 y 5, respectivamente, con tasas de 0,030 y 0,005 por cada 100000 habitantes.

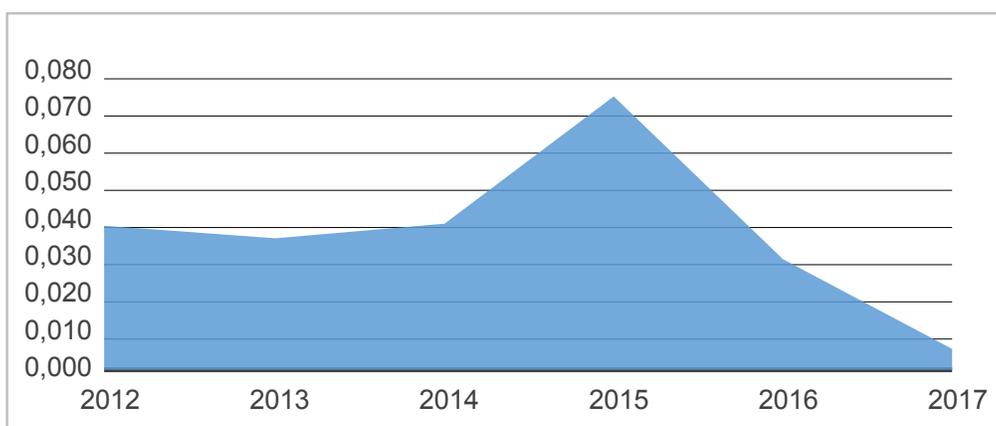
Tabla 1. Incidencia de fiebre tifoidea en Garzón, Huila, 2012-2017

2012	2013	2014	2015	2016	2017
0,039	0,036	0,039	0,074	0,030	0,005

Fuente. Elaboración propia con base en información suministrada por la Secretaría de Salud Municipal, Garzón.

En la gráfica 1, se aprecia la incidencia del evento en los últimos seis años, donde se observan con claridad los resultados del abordaje intersectorial de la enfermedad, en especial durante el año 2017 en Garzón Huila, de acuerdo con la información suministrada en la secretaría de salud del municipio.

Gráfica 1. Prevalencia de fiebre tifoidea en Garzón, Huila, 2012-2017

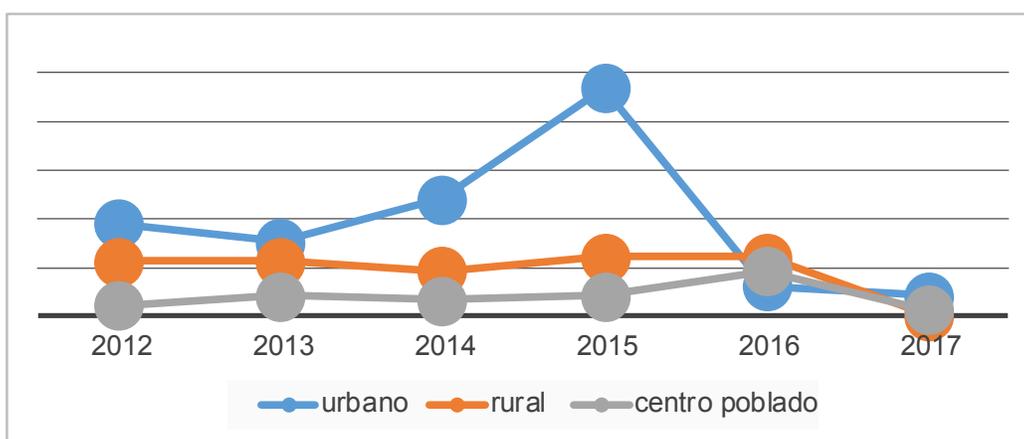


Fuente. Elaboración propia con base en información suministrada por la Secretaría de Salud Municipal, Garzón.

Por lo anterior, se puede afirmar que los años 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017 presentaron un comportamiento endémico, en contraste con el año 2015 presentando características epidémicas.

Con relación a la distribución por sectores, como se observa en la gráfica 2, el sector urbano (60 %, n=115) es el más afectado, en especial durante el año 2015, seguido del sector rural (28 %, n=55) y por último los centros poblados (12 %, n=23).

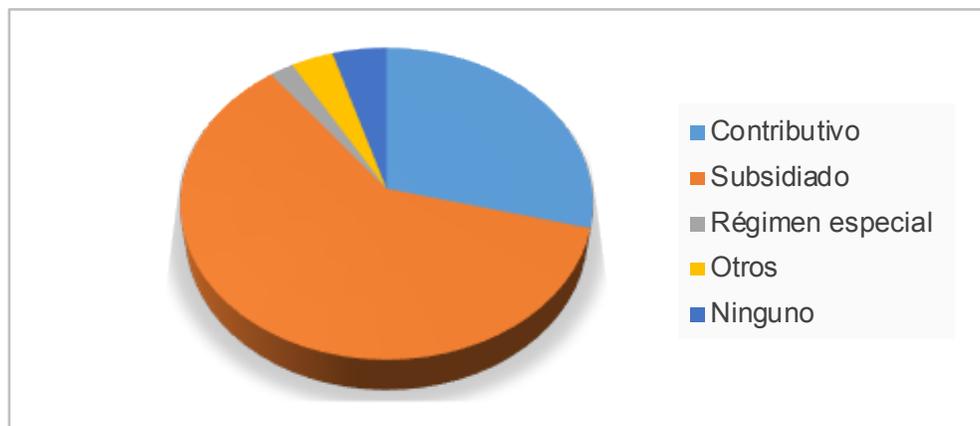
Gráfica 2. Distribución por sectores de casos de fiebre tifoidea en Garzón, Huila, 2012-2017



Fuente. Elaboración propia con base en información suministrada por la Secretaría de Salud Municipal, Garzón.

Todos los casos notificados accedieron a servicios de salud públicos desde los cuales fueron notificados. De acuerdo con la información disponible, un gran porcentaje de las personas afectadas estaban afiliadas en el régimen de seguridad social en salud de la siguiente manera: régimen subsidiado (60,6 %, n=117), seguida del régimen contributivo (29 %, n=56), sin afiliación (4,7 %, n=9), otro tipo de afiliaciones (3,6 %, n=7) y, finalmente, regímenes especiales (2,1 %, n=4).

Gráfica 3. Afiliación a salud de casos de fiebre tifoidea en Garzón, Huila, 2012-2017



Fuente. Elaboración propia con base en información suministrada por la Secretaría de Salud Municipal, Garzón.

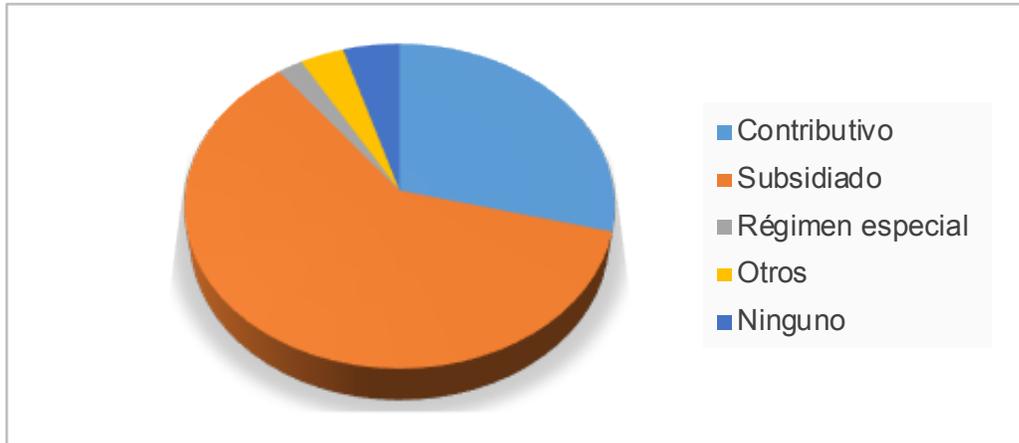
En relación a la incidencia por edades, el mayor número de pacientes afectados ($n= 39$) son jóvenes con edades entre los 16 y 20 años. En general, los casos que menos se reportaron correspondieron a personas con edades superiores a los 56 años, sin embargo, el único caso de mortalidad correspondió a un adulto mayor.



Fuente. Fotografía tomada por la Secretaría de Salud Municipal, Garzón.

Respecto a la incidencia de la enfermedad por género, los resultados indican que las personas del género masculino (60 %, $n= 116$) han sido más afectadas por esta enfermedad que las del género femenino (40 %, $n= 77$), como se observa en la gráfica 4.

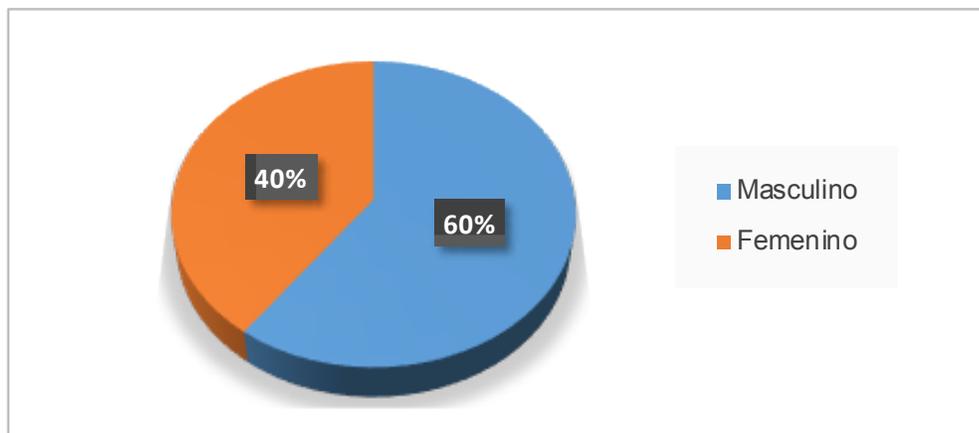
Gráfica 4. Distribución de casos de fiebre tifoidea por género en Garzón, Huila, 2012-2017



Fuente. Elaboración propia con base en información suministrada por la Secretaría de Salud Municipal, Garzón.

La ocupación de la mayoría de las personas que enfermaron de fiebre tifoidea en el período de estudio fue la siguiente: estudiantes (25%), amas de casa (22%) y agricultores (14%). Los casos restantes se presentaron en trabajadores de servicios, desempleados, militares y soldados, entre otros.

Gráfica 5. Distribución de casos de fiebre tifoidea de acuerdo con la ocupación en Garzón, Huila, 2012-2017



Fuente. Elaboración propia con base en información suministrada por la Secretaría de Salud Municipal, Garzón.

En relación con la pertenencia étnica, el 100% de la población está caracterizado como «otros», es decir, que no hay evidencia de poblaciones indígenas, afrodescendientes u otros grupos poblacionales afectados. Se observan registros incompletos de la infor-

mación de algunos casos, razón por la cual no es posible establecer condiciones como discapacidad, desplazamiento, mujeres gestantes, migrantes o desmovilizados.

En la figura 1 se observan los casos que se concentran en el sector norte periurbano del municipio y que corresponden al sector de Sartenejo, el resto se encuentran irregularmente distribuidos en el área rural. La mayoría de los casos están distribuidos de manera irregular por sectores del área urbana y algunos otros rurales.

Figura 1. Distribución espacial de los eventos de fiebre tifoidea en Garzón, Huila, 2012-2017



Fuente. Elaboración propia con base en información suministrada por la Secretaría de Salud Municipal, Garzón.

Conclusiones

Las inequidades en la prestación de servicios públicos, que se evidencian en el análisis de la epidemia de fiebre tifoidea en Bayamó realizado por Arocha (2015), como fallas en la recolección de desechos sólidos o ausencia de alcantarillado, se observan en los casos presentados en el sector rural y en algunos casos identificados en sectores urbanos vulnerables, advirtiendo, en general, que las condiciones de saneamiento básico son determinantes en la presencia de la enfermedad en el municipio de Garzón durante el período analizado.

La heterogeneidad de la enfermedad se evidencia por la presencia de casos en el área urbana del municipio, de acuerdo con la distribución espacial de casos de fiebre tifoidea en el período estudiado. Según el estudio realizado en Costa Rica por Chamizo (2017),

se pudo establecer que enfermedades diarreicas como la fiebre tifoidea prevalecen en barrios donde hay insalubridad, miseria y hacinamiento.

Se estableció, además, que los casos presentados en el área rural carecen de acceso al agua potable, a excepción del sector de Majo. Todos los casos presentados accedieron a los servicios de salud donde fueron notificados. La mayoría de los afectados pertenecen al régimen subsidiado, y se encuentran categorizados en niveles socioeconómicos I y II, según la encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), cuya metodología permite establecer las condiciones socioeconómicas de las personas. La mayor parte de los afectados fueron jóvenes con edades entre 16 y 20 años.

De acuerdo con la información suministrada por el ente territorial, las acciones emprendidas por el Estado, para contrarrestar el último brote, incluyeron la planeación intersectorial de las medidas de acción como gestiones ante la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), solicitando la autorización para finalizar las obras de alcantarillado en el sector rural de Sartenejo; la sensibilización de los actores e involucrados, especialmente del sector ambiental, como la empresa de servicios públicos, la corporación autónoma regional y el departamento administrativo del medio ambiente, encargados del seguimiento de las fuentes de contaminación de los recursos hídricos y la instauración de medidas preventivas para cada caso; igualmente, la distribución de agua potable en carros cisterna, en los sectores afectados, tarea desarrollada por los organismos de socorro y el Ejército; la educación y acompañamiento a la comunidad en materia de salud, de todos los actores sectoriales, como las secretarías de salud municipal y departamental, el INS, organismos prestadores de servicios de salud públicos y privados, como también las entidades administradoras de planes de beneficios, entre las acciones más importantes.

Novedad y pertinencia

La investigación sobre los determinantes sociales para el análisis de factores estructurales e intermedios evidenciados en los casos de fiebre tifoidea, permite establecer las inequidades prevenibles que acercan al entendimiento de la aparición de enfermedades transmisibles como esta y las acciones intersectoriales que propenden hacia la disminución de la incidencia, debido a que facilita la búsqueda y abordaje de las poblaciones expuestas al riesgo y, además, puede contribuir para la toma de decisiones en salud pública, con el fin de prevenir la ocurrencia de nuevos casos en el municipio de Garzón y aportar al mejoramiento de las condiciones de salud de esta comunidad (ODS 3).

Los resultados contribuyen a la identificación de los determinantes sociales de la salud de las poblaciones afectadas por fiebre tifoidea y también la distribución espacial de los casos presentados en Garzón, que permiten proveer información para el direccionamiento de acciones en salud, como estrategias de intervención sectoriales e intersectoriales, orientadas a la vigilancia, prevención, control y, en general, hacia las acciones que sean necesarias, en los sectores y poblaciones vulnerables y prioritarias, realizando un manejo eficiente de los recursos que se disponen para ello.

Referencias bibliográficas

Arocha, C. (2015). La epidemia de fiebre tifoidea en Bayamo, 1968: lecciones aprendidas. *Rev Cubana Hig Epidemiol*, 53(1). Recuperado en 11 de febrero de 2019, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-30032015000100011&lng=es&tlng=es.

Beneson, A. S. (1997). Manual para el control de las enfermedades transmisibles. *Revista Española de Salud Pública*, 71(5), 499-500. Recuperado en 11 de febrero de 2019, de http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57271997000500008&lng=es&tlng=es.

Chamizo H. A. (2017). Mortalidad por diarreas e inequidades en Costa Rica. *Revista Horizonte Sanitario*, 16(1):16-27.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s. f.). Proyecciones de población. Recuperado de (2017, 20 de marzo) <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.

Heymann, D. L. (2005). El control de las enfermedades trasmisibles. Organización Panamericana de la Salud [OPS]. *Publicación científica y técnica* n.º 613. Washington: Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), 2005, 807 pp. *Medicina (Buenos Aires)*, 67(5), 524. Recuperado en 11 de febrero de 2019, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0025-76802007000500021&lng=es&tlng=es.

Instituto Nacional de Salud [INS]. (29 de diciembre de 2017). *Protocolo de vigilancia en salud pública. Fiebre tifoidea y paratifoidea*. Versión 2. Recuperado de (2019, 17 de enero) <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/ZIKA%20Lineamientos/PRO%20Fiebre%20Tifoidea.pdf>

Instituto Nacional de Salud [INS]. (31 de agosto de 2013). Informe Quincenal Epidemiológico Nacional [IQUEN]. Comportamiento epidemiológico de la vigilancia de fiebre tifoidea y paratifoidea en Colombia, 2011, 18(16).

Levine M. (1994). Typhoid fever vaccine. In: Plotkin SA, Mortiner EA, editors. *Vaccines*. 2nd. Ed. Philadelphia: Saunders.

Ministerio de Salud y Protección Social. (12 de diciembre de 2018). Plan Decenal de Salud Pública (PDSP, 2012-2021). Recuperado de (2019, 17 de enero) <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Paginas/home2013.aspx>

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2017). Determinantes sociales de la salud. Recuperado de http://www.who.int/social_determinants/es/

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2018). Fiebre Tifoidea. Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/typhoid-fever/es/>

Organización Panamericana de la salud [OPS]. (2012). *Proteger la salud frente al cambio climático: evaluación de la vulnerabilidad y la adaptación*. Washington, D. C. Recuperado de: https://www.paho.org/ecu/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=desarrollo-sostenible-y-salud-ambiental&alias=400-proteger-la-salud-frente-al-cambio-climatico&Itemid=599

Rotela, C. H. (2014). *Epidemiología panorámica: introducción al uso de herramientas geoespaciales aplicadas a la salud pública*. Buenos Aires: CONAE. 98p.

Sampieri, R., Fernandez, C., Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. 6.^a ed. México: McGraw Hill. 92p.

Ponencia 2.

El costo alternativo de las entidades territoriales al otorgar subsidios a los servicios públicos

Diana Esperanza Orozco Parra¹

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP), los subsidios son transferencias de recursos públicos que le otorgan un beneficio económico a una persona natural o jurídica. Así mismo, entiende como subsidios sociales aquellos otorgados a personas. Según un estudio realizado por esta entidad en el periodo comprendido entre 2010 y 2015, los subsidios sociales en Colombia crecieron cerca del 45 %, pasaron de 49,6 billones a 71,7 billones de pesos. Para el año 2015, los 71,7 billones de pesos correspondían al 9 % del producto interno bruto (PIB) del país, lo cual corresponde a más de cinco veces lo que vale la primera fase del metro de Bogotá.

Los subsidios sociales se dirigen a la educación en cerca del 31 % (22 billones de pesos), pensiones con alrededor del 26 % (18,4 billones), salud con casi 21 % (14,8 billones) y servicios públicos con el 5,2 % (3,7 billones de pesos), además, subsidios destinados a la atención a la primera infancia (4,6 %), la pobreza (5,2 %), vivienda (2,6 %) y otros (4,4 %), que representaron 5 % del total o menos. 4270-4280

Teniendo en cuenta la distribución que se hace de los subsidios y partiendo de las cifras entregadas por el DNP, el mismo ente ha concluido que la ausencia de lineamientos e información suficiente para la formulación, seguimiento y evaluación de los subsidios lleva a que muchos de los programas involucrados se encuentren mal focalizados, por tanto son ineficientes y conducen a la regresividad en el gasto público, también indicó que hay vacíos que permiten que en pensiones, vivienda y servicios públicos se distribuyan subsidios sin tener en cuenta los ingresos.

Frente al punto de servicios públicos es pertinente indicar que la Constitución Política de Colombia (1991) estableció, en el artículo 368, que «(...) la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades bási-

1 Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, magister en derecho económico internacional de la Universidad de Granada, España; especialista en instituciones jurídico penales de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en derecho administrativo de la Universidad del Rosario. Docente e investigadora en las áreas de derecho, gobierno, políticas públicas, servicios públicos y economía. Correo electrónico: dianaorozcop@gmail.com

cas»; estableció, también, en el artículo 367, que la cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario, en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios, tendrán en cuenta los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, esto último legitima a los entes territoriales para el otorgamiento de subsidios en esta materia.

Sin embargo, más allá de la obligación constitucional de otorgar subsidios en materia de servicios públicos, es necesario analizar si existe un costo alternativo de las entidades territoriales al distribuir estos subsidios, sin tener en cuenta los ingresos de los destinatarios. Conforme con lo anterior, este escrito tiene como objetivo general determinar si existe dicho costo alternativo en Colombia al distribuir estos subsidios, sin tener en cuenta los ingresos de los beneficiados, para lo cual se desarrollan los siguientes objetivos específicos:

1. Determinar cuáles son los criterios para establecer los beneficiarios de los subsidios de servicios públicos en Colombia.
2. Establecer cuánto del presupuesto se destina a subsidios de servicios públicos.
3. Evidenciar el monto del presupuesto destinado a la ejecución de obras de infraestructura en el territorio.

Metodología

Para este trabajo se utilizó la metodología crítica de análisis de información documental que se desarrolla en tres partes. En la primera, se establecen cuáles son los criterios para la selección de los beneficiarios de los subsidios de servicios públicos en Colombia, la segunda aborda el presupuesto destinado para los subsidios, y la tercera parte indica el monto del presupuesto destinado a la ejecución de obras de infraestructura en el territorio y, finalmente, se establecen una serie de conclusiones.

1. Criterios para ser beneficiario de los subsidios de servicios públicos en Colombia²

La Constitución Política de 1991 estableció, en el artículo 350, que en las apropiaciones que se realicen en los presupuestos se prevea un componente denominado gasto público social, el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra inversión; así mismo, en el artículo 367 indicó que la cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario relativo a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, debe tener en cuenta los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Por otra parte, la Ley 142 de 1994 estableció que son criterios para definir el régimen tarifario, en materia de servicios públicos, la solidaridad y la redistribución, e indicó que:

2 Acueducto, alcantarillado, aseo y saneamiento básico.

(...) al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas. (art. 87.3).

Así mismo, la citada ley estableció, frente a la aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, lo siguiente:

Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

Los concejos municipales están en la obligación de crear “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso. (art. 89).

Respecto al otorgamiento de subsidios a los servicios públicos, la Ley 142 de 1994 estableció la forma así:

Artículo 99. Forma de subsidiar. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas:

99.1. Deben indicar específicamente el tipo de servicio subsidiado.

99.2. Se señalará la entidad prestadora que repartirá el subsidio.

99.3. El reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que este debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta ley y en las ordenanzas y acuerdos según el caso.

99.4. El presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios; o cuando las infrinjan de cualquier otra manera.

99.5. Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los alcaldes y los concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de este. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria.

99.6. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito

de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de este para el estrato 1.

99.7. Los subsidios solo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.

99.8. Cuando los concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio.

99.9. Los subsidios que otorguen la nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta ley para ninguna persona natural o jurídica.

Por su parte, la Ley 1450 de 2011, al referirse a los subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, indicó que, respecto a lo señalado en el numeral 6.º del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo:

(...) los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2.º de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: suscriptores residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); suscriptores residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); suscriptores comerciales: cincuenta por ciento (50%); suscriptores industriales: treinta por ciento (30%).

(...)

Parágrafo 1.º Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos concejos municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones. (art. 125).

2. Presupuesto destinado para subsidios de servicios públicos

La Ley 142 de 1994 estableció, en el artículo 100, que en los presupuestos de los entes territoriales las apropiaciones para subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo se clasifican como gasto público social y son prioritarios sobre cualquier otro gasto de inversión. Igualmente, la Ley 632 del 2000 modificó el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994, que quedó así:

Artículo 89.8. En el evento de que los 'Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos' no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional. (art. 7.º).

Al respecto es necesario indicar, que ante la posibilidad de que los entes territoriales tengan que financiar de su presupuesto los subsidios, es necesario establecer mecanismos eficaces para determinar los beneficiarios reales de los mismos, ya que como se ha citado por el DNP, entre otros, los subsidios en materia de servicios públicos se están entregando sin tener en cuenta los ingresos, por tanto, puede ser que se estén destinando recursos a subsidios que podrían ser destinados a infraestructura, que impulsa el desarrollo de los territorios.

Frente al establecimiento de los destinatarios reales de los subsidios, el estudio «La estratificación en Bogotá: impacto social y alternativas para asignar subsidios» (Alcaldía Mayor de Bogotá/Secretaría Distrital de Planeación, 2016) señaló, que es necesario establecer nuevos mecanismos para identificar los destinatarios, por cuanto existe una clara deficiencia en la estratificación como instrumento para determinar los beneficiarios de subsidios.

Señaló el estudio, que hay personas que viven en estrato 3 y ganan más dinero que algunos que viven en estrato 4 o 5, de esta manera concluye que el estrato social no es preciso para establecer quiénes pueden acceder a estas ayudas económicas que brinda el Gobierno.

Conforme con lo anterior, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo a lo indicado por el DNP, en el periodo comprendido entre 2010 y 2015 los subsidios sociales en Colombia crecieron cerca del 45%, pasaron de 49,6 billones a 71,7 billones de pesos. Para el año 2015, los 71,7 billones de pesos correspondían al 9% del PIB del país, lo cual corresponde a más de cinco veces lo que vale la primera fase del metro de Bogotá. Por otra parte, los subsidios sociales, específicamente de servicios públicos, correspondían a 5,2% (3,7 billones) de los 71,7 billones de pesos citados.

3. Presupuesto anual destinado por una entidad territorial para la ejecución de obras de infraestructura vial

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda, para el año 2016 se destinaron 33,3 billones de pesos para el Sistema General de Participaciones (SGP), de los cuales se designaron 3,61 billones para propósitos generales de los departamentos y municipios, 2,1 billones de pesos para agua potable y saneamiento ambiental, y aproximadamente 9,7 millones para subsidiar el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo de hogares de bajos ingresos tanto rurales como urbanos.

Así mismo, para infraestructura vial del país se realizó una designación de 5,78 billones de pesos. Por tanto, si los 9,7 millones de pesos destinados para subsidios corresponden al 1,6% de los 5,78 billones de pesos destinados para infraestructura vial, se podría indicar que es necesario estudiar otros factores más allá de lo asignado a través del SGP,

como lo recaudado en los fondos de solidaridad y participaciones de los entes territoriales, antes de determinar si efectivamente el costo alternativo al otorgar subsidios a cierto margen de la población es alto, frente a la destinación de dichos recursos a rubros como el de infraestructura vial.

Conclusiones

Los recursos destinados por las entidades territoriales para subsidios por concepto de servicios públicos, sin tener en cuenta los ingresos de los beneficiarios, podrían ser asignados al desarrollo de infraestructura vial, entre otros proyectos.

Es necesario estudiar otros factores más allá de lo asignado a través del SGP, como lo recaudado en los fondos de solidaridad y participaciones de los entes territoriales, antes de determinar si efectivamente el costo alternativo al otorgar subsidios a cierto margen de la población es alto, frente a la destinación de dichos recursos a rubros como el de infraestructura vial.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá/Secretaría Distrital de Planeación. (2016). *La estratificación en Bogotá: impacto social y alternativa para asignar subsidios*. Recuperado de (2019, 2 de enero) <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/estratificacionbogota2016.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia [C.P.]. Recuperado de (2019, 2 de enero) <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 1994). Ley 142 de 1994. DO: 41433. Recuperado de (2019, 2 de enero) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 2000). Ley 632 de 2000. DO: 44275. Recuperado de (2019, 2 de enero) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (16 de junio de 2011). Ley 1450 de 2011. DO: 48102. Recuperado de (2019, 2 de enero) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

Ponencia 3.

Fortalecimiento de la competencia científica en niños de transición implementando rutinas de pensamiento en una institución de Bucaramanga¹

Estefanía Díaz Ochoa²

Natalia Rodríguez López³

Docente de preescolar

Colegio Cooperativo Comfenalco

A pesar de la importancia de la competencia científica y el conocimiento tecnológico en la vida de las personas, se ha reflejado una ineficiencia del sistema educativo en el desarrollo de las capacidades de los estudiantes para alcanzar niveles superiores en dichas áreas. Un ejemplo de ello son las pruebas nacionales e internacionales, en las que se ha demostrado que los estudiantes del país no han desarrollado las competencias necesarias para analizar, comprender, hacer en contexto y resolver situaciones de mayor complejidad, según corresponda al hito del desarrollo y el área evaluada.

Para ser más específicos, en las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) en Colombia, al igual que en los países suramericanos, han demostrado desempeños inferiores. No obstante, de los ocho países latinoamericanos que presentaron las pruebas en el 2012, Colombia fue el penúltimo en la lista, estando por encima de Perú. Así, en dicho año, en la competencia científica de 65 países, Colombia ocupó el puesto 58, con 399 puntos (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-Icfes, 2013).

Tales promedios no son ajenos a los obtenidos en las pruebas Saber de quinto y noveno, considerando que desde el 2009 los estudiantes del país, en su mayoría, no han alcanzado un nivel sobresaliente y avanzado en los ítems evaluados. Específicamente, en el área de las ciencias, el departamento de Santander no es un ejemplo para el país, teniendo en cuenta que en el 2016 más del 50 % de la población del grado quinto obtuvo resultados desfavorables; el Icfes (2017) indicó que el 9 % presentó un nivel insuficiente y el 44 % un nivel mínimo. Sin embargo, a nivel nacional el resultado fue más alarmante, el

1 Autoras Lic. Estefanía Díaz Ochoa y Natalia Rodríguez López (maestrianice@gmail.com). Universidad Autónoma de Bucaramanga, Santander.

2 Licenciada en educación preescolar y Magistra en educación de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Orientadora de niños de educación inicial y asesora de proyectos de investigación educativa. Obtuvo la distinción *magna cum laude* en el pregrado y su tesis fue laureada en la maestría. Correo electrónico: estefaniadiazchoa@gmail.com

3 Licenciada en educación preescolar y Magistra en educación de la universidad Autónoma de Bucaramanga. Docente de niños de educación inicial y asesora de proyectos de investigación educativa. Obtuvo la distinción *magna cum laude* en el pregrado y su tesis fue laureada en la maestría. Correo electrónico: nrodriguez41@unab.edu.co

13 % de la población fue insuficiente y el 48 % alcanzó el nivel mínimo; solamente el 25 % demostró un nivel sobresaliente y un 14 % avanzado.

Por tanto, los resultados de las pruebas PISA y Saber, correspondientes al pensamiento científico, dieron cuenta de la carencia de los estudiantes para interpretar, abordar una situación problema y construir alternativas de solución, explicar fenómenos científicos, establecer relaciones entre conceptos y contextos, formular e identificar preguntas, extraer conclusiones basadas en pruebas, y producir, de manera creativa, nuevas explicaciones para contribuir a la transformación del entorno (Icfes, s. f.).

Las causales son diversas y complejas, por lo cual se consideró que los agentes educativos como directivos, docentes, padres de familia y estudiantes son responsables de esta problemática. Sin embargo, lo correspondiente en la investigación, fue la posición de los educadores frente a la situación que enmarca la enseñanza de las ciencias que, evidentemente, en los resultados, reflejó una ineficiencia en el proceso. Investigaciones y diferentes estudios del pensamiento como Piaget (1972), Ausubel (1983), Vigotsky (1979), (citados por Carrero, 2006), han demostrado que los docentes presentan una actitud apática y pasiva frente al desarrollo de la competencia científica y potencialidades del ser humano.

Bajo la misma perspectiva, Gil, Carrascosa, Furió y Martínez (1991) agregaron que, en relación con la educación científica, los mismos agentes tienen una visión simplista de lo que es ciencia, reduciendo el aprendizaje en ciertos conocimientos; además, tienen la idea de que enseñar es fácil, sin ser conscientes de cómo se aprende. También establecieron que, en ocasiones, suelen atribuir actitudes negativas a los estudiantes hacia el conocimiento científico.

Los docentes de educación infantil no se alejan de esa realidad, García y Peña (2002) refirieron que la mayoría «no se han apropiado de las formas de pensamiento científico contemporáneo y poseen escaso dominio de la ciencia que enseñan» (p. 314). Tal falencia, se convierte en un obstáculo para que los niños desarrollen procesos y habilidades científicas, y a su vez, aprendan a pensar, a construir el conocimiento y establecer soluciones (García y Peña, 2002). Del mismo modo, Carrero (2006), expresó que «el trabajo de los docentes se limita a una actitud pasiva, conformista y con planificaciones no adaptadas a la realidad» (p. 197).

A partir de la observación efectuada en el proceso de investigación, se evidenció la relación entre las apreciaciones de los autores citados y la realidad de los educadores frente a la enseñanza de las ciencias, por lo cual es notorio que no se generan espacios de reflexión, observación, exploración y análisis; prefieren el sistema tradicional, en el que vale más la transmisión de información, la memoria, la repetición, la pasividad y la descontextualización.

Por otra parte, también se percibió que el currículo de la educación inicial y la práctica pedagógica, se enfatiza en la enseñanza de la lectura, escritura y pre-matemática, invirtiendo poco tiempo a la enseñanza de las ciencias. Es decir, el espacio brindado a los niños para observar, explorar el medio, cuestionarse sobre los fenómenos, resolver

inquietudes, establecer hipótesis y explorar su curiosidad es mínimo e insuficiente, lo cual impide un desarrollo integral durante el proceso educativo.

En efecto, si los docentes de educación inicial no disponen ni preparan al estudiante para responder hábilmente a las necesidades y situaciones del contexto, no se contribuirá al cambio de la educación colombiana, se continuará ocupando los últimos lugares en las pruebas internacionales y no se alcanzará un nivel avanzado ni sobresaliente en las evaluaciones nacionales, considerando que cada una de las acciones y vacíos concebidos en esta etapa repercuten en la formación de habilidades, desempeños y destrezas de los estudiantes a corto, mediano y largo plazo.

Por tanto, formar en ciencias se ha convertido en un desafío, el cual debe ser enfrentado con responsabilidad. Para ello, los docentes deben adquirir habilidades científicas y permitirse aprender de los niños mediante la observación de sus acciones, las preguntas que realizan y los supuestos que plantean de acuerdo a diversas situaciones de su contexto. En este sentido, se ayudará a promover el desarrollo de buenas prácticas, alternativas de mejora y construcción de estrategias que generan cambios significativos en el quehacer pedagógico, garantizando de esta manera una educación integral, lo cual se convierte en una oportunidad para impulsar el desarrollo humano de un país.

Es por lo anterior, que se hizo necesario implementar rutinas de pensamiento que permitieran establecer un diálogo con los niños para reconocer sus saberes, intereses e ideas, y con ello favorecer el aprendizaje y, probablemente, la formación de habilidades científicas. Por consiguiente, se planteó la pregunta problema, la cual orientó el proceso de investigación, a saber: ¿de qué manera la implementación de rutinas de pensamiento fortalece la competencia científica en niños de transición?

Objetivo general

Fortalecer la competencia científica en niños de cinco a seis años de edad en una institución educativa de carácter privado, a través de una propuesta de intervención pedagógica basada en rutinas de pensamiento.

Objetivos específicos

- Identificar las habilidades científicas en niños de cinco a seis años de edad, a partir de actividades diagnósticas.
- Diseñar una propuesta de intervención pedagógica basada en rutinas de pensamiento, que permita el fortalecimiento de las habilidades científicas en niños de cinco a seis años de edad.
- Implementar actividades pedagógicas basadas en rutinas de pensamiento, que favorezcan la competencia científica en niños de transición.

- Evaluar las actividades pedagógicas determinando la efectividad de las rutinas de pensamiento en el fortalecimiento de las habilidades científicas en niños de transición.

Estructura y análisis metodológico

La investigación se desarrolló bajo el paradigma cualitativo, en el cual se realizaron aproximaciones generales a las situaciones sociales y a fenómenos educativos, atendiendo al análisis, descripción y reflexión de la práctica docente en la enseñanza de las ciencias desde la educación inicial.

Considerando que se pretendió generar una propuesta de intervención para mejorar las prácticas pedagógicas, en el desarrollo de las habilidades científicas de los niños de transición 1 del Colegio Cooperativo Comfenalco de la ciudad de Bucaramanga, se utilizó el diseño metodológico de investigación acción, desarrollado en las fases establecidas por Carr y Kemmis (1990): planificación, ejecución, observación y reflexión.

Etapa de planificación

Para efectuar la valoración inicial, se planearon cuatro actividades diagnósticas con una duración de 30 minutos. Con cada actividad se evaluaron las habilidades científicas a fortalecer (observación, clasificación, inferencia, planificación, indagación, planteamiento de hipótesis, experimentación y explicación de sucesos).

La propuesta para contribuir al fortalecimiento de la competencia científica en la educación inicial, se desarrolló por medio de tres proyectos pedagógicos de aula, con un total de 20 actividades, las cuales giraron en torno al fortalecimiento de las habilidades científicas empleando las rutinas de pensamiento veo-pienso-me pregunto, yo pensaba... ahora pienso, *zoom in*, pensar-cuestionar-explorar.

Etapa de ejecución

Un primer momento de ejecución, fue el desarrollo de las actividades que permitieron realizar las valoraciones de las condiciones de entrada de los 20 niños de transición 1; estas se llevaron a cabo durante dos semanas. En el primer semestre del año 2017 se ejecutaron los tres proyectos de aula, con una duración de tres meses. En total se llevaron a cabo 20 actividades de 30 a 50 minutos, aproximadamente. Para su desarrollo se utilizaron tres días por semana, es decir, 12 intervenciones por mes.

Etapa de observación

En el transcurso de la investigación, la observación se convirtió en una técnica fundamental que permitió percibir y dar cuenta de las intervenciones de los docentes, de los intereses y necesidades de los niños. Igualmente, la observación se hizo presente en el desarrollo de todas las actividades, puesto que fue necesario percibir los comportamientos, respuestas y actitudes de los niños con respecto a las intervenciones diarias e inte-

racciones efectuadas, teniendo en cuenta las categorías y subcategorías de análisis en la implementación de rutinas de pensamiento, para el fortalecimiento de las habilidades científicas en niños de cinco a seis años.

Etapa de reflexión

Se generó la reflexión a partir del análisis de los resultados en cada intervención pedagógica, para dar cuenta de la importancia de las rutinas de pensamiento en la enseñanza de las ciencias y en cualquier área; todo ello dio lugar al mejoramiento de la práctica pedagógica y la transformación+ en el contexto educativo.

Marco contextual

La investigación se llevó a cabo en el Colegio Cooperativo Comfenalco, de carácter privado, de la ciudad de Bucaramanga. La institución, con 45 años de servicio en la modalidad de educación inicial, básica y media técnica, con un modelo pedagógico cognitivo social, tiene como misión promover la formación integral en los niveles educativos ofrecidos, aportando a la sociedad santandereana líderes comprometidos en el desarrollo económico, tecnológico, ambiental y social a través de un currículo estructurado, estrategias pedagógicas innovadoras, lectura e investigación, fortaleciendo capacidades artísticas y deportivas en un ambiente de sana convivencia.

Análisis de datos

Se organizó el trabajo de análisis en dos campos según los instrumentos empleados, el primero se ajustó al desarrollo cognitivo del niño, para lo cual se efectuaron actividades diagnósticas con el fin de identificar y analizar las habilidades científicas de la población objeto de estudio, por medio de la rejilla de observación. En esta se estipulan los logros e indicadores de las habilidades científicas a fortalecer.

El segundo campo comprendió el diseño, implementación y análisis de las intervenciones pedagógicas basadas en las rutinas de pensamiento, en el fortalecimiento de las habilidades científicas. Para el proceso de análisis se definieron las categorías, las cuales apuntaron a dos aspectos esenciales, el primero, al trasfondo pedagógico y didáctico de la implementación de la rutina de pensamiento, para lo cual se estableció la siguiente categoría y subcategorías: planificación de la enseñanza empleando rutinas de pensamiento (pertinencia, estructura, tiempo, coherencia y pertinencia de los logros e indicadores).

El segundo, se orientó hacia las respuestas y resultados de los niños de acuerdo a la dimensión cognitiva, específicamente en las habilidades científicas. Esta categoría se denominó: evaluación en el fortalecimiento de las habilidades científicas empleando rutinas de pensamiento, la cual comprendió evaluación de la enseñanza y evaluación del aprendizaje como subcategorías.

Resultados

Para dar cumplimiento al objetivo de la investigación fue necesario valorar las condiciones de entrada de los niños de transición 1 del colegio Cooperativo Comfenalco, por medio de las cuatro actividades diagnósticas que giraron en torno a las habilidades a fortalecer en la investigación. A continuación, se presentan los resultados por habilidad.

Observación

En términos generales los niños hicieron uso de la observación para describir los objetos e imágenes que se les presentaron, atendiendo a detalles que saltaban a la vista, además, por medio de la observación comenzaron a hacer relaciones de causa-efecto sobre la situación planteada.

Clasificación

El grupo en general demostró características de la etapa de colecciones figurales comprendida a los cuatro años, en la que reúne elementos formando una figura, aunque también puede hacerlo siguiendo un atributo. Estas especificaciones no corresponden a sus edades (cinco a seis años), puesto que a los cinco años deben clasificar siguiendo dos o tres criterios y a los seis años se clasifica estableciendo semejanzas, diferencias e inclusión, dando explicación de su distribución, lo que se denomina «clasificación lógica u operatoria» (Labinowicz, 2000).

Indagación

Se percibió que a partir de un ejemplo o explicación de cómo se formulan las preguntas, los niños tuvieron la capacidad de hacer indagaciones relacionando situaciones y expresando sus inquietudes.

Inferencia

En la actividad «la expresión del arcoíris», se evidenció que los niños establecieron diferentes respuestas referentes a la aparición del arcoíris, demostrando limitaciones del pensamiento descritas por Piaget (1972) en la etapa pre operacional, específicamente el artificialismo y finalismo, considerando que atribuyeron la creación del arcoíris a un ser supremo y con un fin determinado.

Solo dos niños del grupo atendieron a sus conocimientos previos frente a la situación y se acercaron a la explicación correcta al expresar lo siguiente: «El arcoíris sale cuando llueve y sale el sol»; «el arcoíris sale porque llueve y hace sol al tiempo».

Por otra parte, en las respuestas de los niños frente a las inquietudes del grupo («¿por qué los sapos salen cuando llueve?», «¿por qué las nubes están negras?», «¿cómo nace el arcoíris?»), tuvieron la capacidad de extraer conclusiones según la situación,

establecer relación de causa y efecto, explicar un suceso y representar mentalmente los hechos de la realidad.

Planificación

Se evidenciaron falencias en la habilidad de planificación puesto que, inicialmente, los niños no concibieron las acciones y el procedimiento a seguir para conseguir el tesoro.

Planteamiento de hipótesis y experimentación

En la actividad «la pista correcta», los niños plantearon diferentes hipótesis al determinar la pista en que alcanzaría mayor distancia el carro. Sus hipótesis hacían alusión a la forma y textura de los materiales presentados, por lo cual, establecieron significados según rasgos perceptivos, ello corresponde al desarrollo cognitivo. Con las acciones repetitivas de los niños, demostraron interés por explorar los espacios y objetos para comprobar sus hipótesis.

Explicación de resultados

Al comprobar sus hipótesis por medio de la experimentación, explicaron los resultados teniendo en cuenta sus pre-saberes, estableciendo relaciones y analogías.

Después de valorar las condiciones de entrada de los niños por medio de las cuatro actividades diagnósticas, se diseñó la propuesta de intervención pedagógica basada en rutinas de pensamiento, que permitieran el fortalecimiento de las habilidades científicas en niños de cinco a seis años de edad. Finalizadas las intervenciones pedagógicas correspondientes a los tres proyectos de aula, se diseñó la rejilla en la que se evidencia la pertinencia y selección de las actividades implementadas, denotando, a su vez, observaciones generales de efectividad y mejoramiento.

Después de determinar la pertinencia se realizó el análisis de las actividades atendiendo a las categorías y subcategorías establecidas. En cada una de estas se evaluó la efectividad de las rutinas de pensamiento en el fortalecimiento de las habilidades científicas, para lo cual se tuvo en cuenta la estructura, acciones efectuadas, cumplimiento de los objetivos, práctica docente y percepciones de los niños, según los grupos focales realizados al finalizar cada actividad. Posterior al análisis, reflexión y mejoramiento de las actividades, se dio a conocer la propuesta en una cartilla, con el fin de contribuir a la práctica pedagógica en la enseñanza de las ciencias y al fortalecimiento de las habilidades científicas en la educación inicial.

Triangulación de resultados

De acuerdo a las actividades diagnósticas y a cada una de las intervenciones pedagógicas basadas en rutinas de pensamiento, se puede determinar que los niños avanzaron en las habilidades de clasificación, planificación, explicación de resultados, inferencias e indagación, considerando que inicialmente presentaron falencias en el desarrollo de las

actividades. Una de las causas de estas dificultades fueron las limitaciones del pensamiento que caracterizan la etapa pre operacional, correspondiente a sus edades; Piaget (2001) estableció que el niño se enfoca en una parte de la imagen o situación, además su pensamiento va de un nivel particular a otro particular sin tomar en cuenta el aspecto general, lo que genera conclusiones ilógicas y poco coherentes al contexto. De igual forma, no concibe otras perspectivas distintas a las suyas, pues percibe, siente y piensa de la misma manera o gira en torno a él (Flavell, 1998; Papalia y Wendkos, 1997). Esto fue lo que denominó Piaget como egocentrismo, el cual «puede ayudar a explicar por qué los niños en ocasiones tienen dificultades para separar la realidad de lo que sucede dentro de su propia cabeza y por qué pueden mostrar confusión acerca de la causa de algo» (Papalia y Wendkos, 1997, p. 220).

Sin embargo, por medio de las actividades y a partir del desarrollo cognitivo, los niños lograron hacer una representación de la realidad considerando diferentes perspectivas que le permitían justificar, explicar y describir las situaciones presentadas.

Cabe mencionar que en las actividades con rutinas de pensamiento se evidenció la habilidad de los niños para plantear hipótesis, experimentar y hacer uso de la observación. Estos procesos y los anteriores, se fueron fortaleciendo y potenciando en el transcurso de los proyectos de aula, demostrando características de la competencia científica descritas por Caño y Luna (2011), es decir, los niños desarrollaron la capacidad para emplear el conocimiento, identificar preguntas, hacer conjeturas, obtener información, concluir y analizar el entorno, con el fin de comprender los fenómenos naturales y los cambios que en ocasiones dependen de la actividad humana.

Teniendo en cuenta que en cada actividad se pretendía fortalecer las habilidades científicas, a continuación se hace una descripción de los logros alcanzados según el planteamiento teórico.

A través de la observación, los niños utilizaron en su totalidad los sentidos para identificar, reconocer, comparar y contrastar elementos, permitiendo la comprensión y explicación de los fenómenos. González y García (2014) afirmaron que las acciones anteriores definen la observación.

Esta, facilitó la formulación de preguntas sobre los objetos, organismos y fenómenos. Sin embargo, su planteamiento no fue inmediato sino un proceso continuo de mejoramiento, en el que se superó la dificultad presentada ante la estructura y formulación respectiva.

En otra instancia, se reconoce que las preguntas formuladas facilitaron la experimentación y generaron interés por explorar los espacios y objetos para buscar respuestas, interpretar todo aquello que los rodea y construir el conocimiento.

La interpretación de los niños condujo al planteamiento de hipótesis, Puche *et al.* (2001) expresaron que este proceso cognitivo se evidencia de forma temprana, ya que la «constante búsqueda de respuestas y su curiosidad lo llevan permanentemente a formular hipótesis ante los diferentes fenómenos» (p. 20).

Así como lo expresan los autores, los niños establecieron hipótesis en las actividades respectivas, realizando la experimentación para determinar su validez y concluir sobre el caso, teniendo en cuenta los niños desde los quince meses, quienes tienen la capacidad de crear, generar y variar sus acciones para conseguir un fin o responder ante una nueva situación (Restrepo, 2007).

No obstante, el tipo de experimentación presentado y que corresponde a las edades es la procedural (Ordoñez, 2003), asumiendo que aún no tienen la capacidad mental para explicar y argumentar de manera científica los diferentes fenómenos. Por esta razón, fue válido que los niños se basaran en sus conocimientos previos e intereses para explicar coherentemente las situaciones percibidas.

Por otra parte, Ortiz y Cervantes (2015) señalaron que hacia los tres años los niños tienen la capacidad de inferir, y a medida que aumenta la edad se incrementa la capacidad para comprender las situaciones. Es a partir de los cinco años que se consolidan las respuestas demostrando inferencias más precisas. Fue así como los niños demostraron la capacidad de hacer analogías, establecer relaciones, representar la realidad e ir más allá de la información con el fin de organizar las ideas, dar explicaciones y concluir en distintos contextos.

De acuerdo a Pasek y Matos (2007), la observación también facilita la clasificación de elementos, lo cual fue evidente durante las actividades, puesto que los niños lograron determinar los aspectos comunes y diferentes para organizar objetos en grupos y subgrupos atendiendo a más de dos criterios; a su vez, dominaron la relación de inclusión, estableciendo un vínculo entre el todo y la o las partes.

Finalmente, en la habilidad de planificación los niños inicialmente no se detuvieron a pensar en el plan ni en el procedimiento de las situaciones planteadas, lo cual corresponde a su desarrollo cognitivo, así como lo plantea Osorio (2009): los niños «Sólo planean el primer paso y a partir del resultado de este, piensan qué hacer después; esta puede entenderse como planeación a corto plazo, la planeación a mediano y largo plazo la construyen con la maduración cognitiva» (p. 37). No obstante, a partir de las actividades se logró que percibieran los pasos para conseguir un fin determinado, representando y nombrando las acciones para alcanzar el objetivo en situaciones específicas.

Para abarcar otra fuente de información dentro de la triangulación, se tuvo en cuenta la descripción realizada por los padres de familia en las entrevistas, con el fin de determinar la trascendencia de las intervenciones pedagógicas y los avances en los niños durante la investigación, específicamente en las habilidades científicas.

Conclusiones

Retomando la pregunta problema del presente proyecto de investigación: ¿de qué manera las rutinas de pensamiento fortalecen la competencia científica?, se infiere que la incorporación de rutinas de pensamiento permitió el fortalecimiento de la competencia científica, dado que se evidenció un avance en las habilidades y un buen desempe-

ño académico durante y después de la implementación de la propuesta pedagógica. Por consiguiente, los niños se mostraron más críticos, infiriendo coherentemente ante situaciones que retaban el pensamiento, además de tener mayor habilidad al clasificar objetos, indagar sobre la realidad, plantear hipótesis, planificar acciones para llegar a un fin y explicar resultados a través de la experimentación.

Cabe mencionar que los niños también evidenciaron avances en otros contextos como sus hogares, generando un impacto en los padres de familia, los cuales manifestaron conformidad al observar el progreso a nivel cognitivo, comunicativo y actitudinal. Lo anterior permitió establecer que hubo trascendencia de cada proyecto de aula, puesto que los saberes fueron aplicados a la cotidianidad.

Atendiendo al primer objetivo correspondiente a la identificación de las condiciones de entrada de los niños de transición 1 en la competencia científica, se concluye que, a pesar de su corta edad y su desarrollo cognitivo, los niños presentan habilidades científicas que les permiten explorar su entorno, observar, dar explicaciones y resolver situaciones, teniendo como referencia sus conocimientos y experiencias previas. La curiosidad y el interés por manipular, percibir y escudriñar lo desconocido y los seres que lo rodean, lo llevan a indagar, plantear hipótesis y a establecer respuestas que lo conducen a la construcción de diversos saberes acordes con la edad. Es así como se demuestra lo expresado por Restrepo (2007) y Puche *et al.* (2001), al afirmar que los niños poseen habilidades científicas en diferentes niveles de desarrollo, que facilitan la resolución de problemas.

Sin embargo, el procedimiento de las habilidades científicas, como la planificación, inferencia, explicación de resultados y clasificación, son más complejos, puesto que requiere una madurez respectiva y superación de las limitaciones del pensamiento según la etapa de desarrollo en que se encuentre, es este caso la etapa pre operacional establecida por Piaget (2001).

A partir del segundo objetivo referente al diseño de la propuesta de intervención pedagógica basada en rutinas de pensamiento, se concluye que el trabajo por proyectos de aula favorece la relación entre los saberes y el medio, reconociendo el desarrollo e integración de diferentes procesos y competencias, que conduce al niño a interpretar y dar soluciones a las situaciones y problemáticas del contexto. Es así como se es coherente con lo expresado por Rincón (2012), quien afirmó que el trabajo por proyectos es una propuesta que integra los aprendizajes y busca que el conocimiento responda a las necesidades de la realidad. Por lo tanto, el trabajo por proyectos no solo responde a las necesidades del contexto, sino que también crea nuevos ambientes de aprendizaje, promueve el desarrollo integral de los niños, genera la participación y despierta el interés por reconocer su entorno (Ministerio de Educación Nacional, 2010).

Asimismo, se concluye que para el diseño de la propuesta de intervención pedagógica es importante identificar las características de los niños según su etapa de desarrollo, con el fin de plantear de manera coherente los logros y los indicadores.

En cuanto a la implementación de rutinas de pensamiento, se estipula que estas juegan un papel importante en el ámbito educativo, puesto que además de fortalecer el pensamiento científico, se contribuye al desarrollo de otras habilidades como la oralidad, la atención, la creatividad, la escucha y el respeto en los espacios de participación. Por consiguiente, incluir rutinas de pensamiento en las actividades posibilita un trabajo transversal en las dimensiones del desarrollo. No obstante, la efectividad de la rutina de pensamiento dependerá del conocimiento previo del procedimiento y la orientación adecuada del docente.

Atendiendo al último objetivo del proyecto sobre la evaluación de las actividades pedagógicas, determinando la efectividad de las rutinas de pensamiento en el fortalecimiento de las habilidades científicas, se concluye que, mediante el análisis basado en las categorías y subcategorías establecidas en el proyecto, se logró hacer una valoración de cada intervención, según la coherencia y cumplimiento de los logros e indicadores, la estructura ordenada, tiempo y rol del docente. Lo anterior constituye una parte importante dentro del proyecto, puesto que, a través de ello, se realizó la selección de las actividades más pertinentes para fortalecer la competencia científica en niños de cinco a seis años de edad.

Referencias bibliográficas

Ausubel, D. (1983). Teoría del aprendizaje significativo. Fascículos de CEIF, (1).

Carrero, G. (2006). *La Educación científica en el nivel preescolar de la educación inicial desde la percepción del mediador pedagógico*. (Tesis doctoral). Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Obtenido de <http://bit.ly/2gqyUiq>

Carr, W. y Kemmis, S. (1990). *Teoría crítica de la enseñanza. La investigación-acción en la formación del profesorado*. Barcelona: Martínez Roca.

Caño, A. y Luna, G. (2011). *Competencia científica para el mundo de mañana: Marco y análisis del ítem*. Bilbao: Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa. Obtenido de http://www.isei-ivei.net/cast/pub/itemsliberados/Ciencias2011/ciencias_PL-SA2009completo.pdf

Flavell, J. (1998). *La psicología evolutiva de Jean Piaget*. Buenos Aires: Paidós.

Gil, D., Carrascosa, J., Furió, C., y Martínez, J. (1991). *La enseñanza de las ciencias en la educación secundaria: planteamientos didácticos generales y ejemplos de aplicación en las ciencias físico-químicas*. Col. Cuadernos de Educación (5). Barcelona.

García, M. y Peña, P. (2002). Los encuentros científicos en preescolar. *Educere*, 6(19), 308-315. Obtenido de <http://bit.ly/2gqxHHV>

González, D. y García, Y. (2014). Desarrollo de habilidades científicas en la formación inicial de profesores de ciencias y matemática. En *Educación y Educadores*, 17(2). Bogotá, D. C.: Universidad de La Sabana. Obtenido de <https://goo.gl/iAqWuB>

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES. (s.f.). *Módulo de Pensamiento científico Matemáticas y Estadística Saber Pro 2016-2*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://goo.gl/Jjw2kP>

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior [Icfes]. (2013). *Colombia en PISA 2012. Informe nacional de resultados*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://goo.gl/mVXncu>

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior [Icfes]. (2017). Resultados de quinto grado en el área de ciencias naturales. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://goo.gl/ZPM6AQ>

Labinowicz, E. (2000). *Introducción a Piaget*. México: Calipso.

Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Orientaciones pedagógicas para el grado de transición (borrador)*. EDESCO Ltda. Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media por medio de su subdirección de referentes y evaluación de la calidad educativa. Bogotá: Editorial Magisterio. Obtenido de <https://goo.gl/FgbHHG>

Ordóñez, O. (2003). *Hipótesis, experimento e inferencias en el niño. Una propuesta de análisis*. En R. Puche y otros, *El niño: científico, lector y escritor, matemático* (2.^a ed.). Santiago de Cali: Universidad del Valle/Artes Gráficas del Valle. Obtenido de <https://goo.gl/KqWzfV>

Ortiz, G. y Cervantes, M. (2015). La formación científica en los primeros años de escolaridad. *Panorama*, 9(17), 10-23. Obtenido de <http://bit.ly/2h8PWGb>

Osorio, A. (2009). *Habilidades científicas de los niños y niñas participantes en el programa de pequeños científicos de Manizales*. [Tesis de maestría]. Universidad de Manizales. Obtenido de <https://goo.gl/YitgbP>

Pasek, E. y Matos, Y. (2007). Habilidades cognitivas básicas de investigación presentes en el desarrollo de los proyectos de aula. *Educere*, 11(37), 349-356. Obtenido de <http://bit.ly/2gEEe4J>

Puche, R., Colinvaux, D. y Dibar, C. (2001). *El niño que piensa. Un modelo de transformación de maestros*. Universidad del Valle. Colombia: Artes gráficas del Valle Editores.

Papalia, D. y Wendkos, S. (1997). *Desarrollo humano*. Sexta edición. México: McGraw Hill.

Piaget, J. (2001). *La representación del mundo en el niño*. Novena Edición. Madrid: Morata.

Piaget, J. (1972). *El nacimiento de la inteligencia en el niño*. Madrid: Aguilar.

Restrepo, F. (2007). *Habilidades investigativas en niños y niñas de 5 a 7 años de Instituciones oficiales y privadas de la ciudad de Manizales. Doctorado en ciencias sociales. Niñez y juventud*. Pontificia Universidad Javeriana. Manizales, Colombia. Obtenido de <http://bit.ly/2eXmvBB>

Rincón, G. (2012). Los proyectos de aula y la enseñanza y el aprendizaje del lenguaje escrito. *Tejer la RED/3*. Obtenido de <http://bit.ly/2zac8W6>

Vygostky, L. (1979). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Barcelona: Crítica.

Relatoría de Deyanira Duque Ortiz¹

Mesa eje III. Política pública y desarrollo

De acuerdo con el alcance de esta mesa, las ponencias presentadas permitieron abordar tres sectores de intervención del Estado cuyos indicadores son empleados para medir el desarrollo, así como la calidad de vida, a saber: salud, subsidios a servicios públicos y educación. Todas las ponencias son resultado de proyectos de investigación, en curso o terminados, de manera que tuvimos acceso a ejemplos muy concretos que permitieron poner en evidencia varias categorías de análisis de estas políticas.

Desde la moderación se propuso tratar de responder, a partir de las ponencias, el siguiente interrogante: ¿las intervenciones han incidido en la calidad de vida de las personas, no solamente en sus condiciones objetivas sino teniendo en cuenta el entorno?

Cada ponencia planteó unas categorías de análisis diferentes que nos llevaron a evidenciar: i) la manera como los conceptos que enmarcan el desarrollo, por lo general asociados con aspectos exclusivamente económicos, se ponen en juego en la cotidianidad de la política pública en el terreno donde se viven los derechos humanos (DD. HH.); ii) la complejidad que encierran los hechos en su devenir, que no logramos articular en una visión y noción integral del desarrollo, que vincule «la expansión de la humanidad», como la presentó el Dr. Julio-Silva Colmenares en su conferencia de apertura, y iii) la necesidad de repensar el diseño de las políticas públicas de manera que se logren, al menos, las condiciones objetivas para el desarrollo humano.

La primera ponencia, «determinantes sociales de la salud identificados en los eventos de fiebre tifoidea en Garzón-Huila, durante el periodo 2012-2017», presentada por la investigadora María Margarita Pérez Cabrera, muestra cómo las condiciones «objetivas» de vida, representadas en el servicio de alcantarillado, el acceso a servicios de salud, las condiciones de higiene, entre otras, inciden en la desigualdad e inequidad del estado de salud de una población. Poner en evidencia, la incidencia de los determinantes sociales para reducir y controlar la ocurrencia y morbi-mortalidad de esta problemática exige un abordaje integral de la situación, es decir, la participación, pero sobre todo la articulación de diversos actores públicos. En el caso presentado, se mostró cómo la acción coordinada del Estado permitió disminuir la ocurrencia de esta situación de salud pública.

La segunda ponencia, «el costo alternativo de las entidades territoriales al otorgar subsidios a los servicios públicos», presentada por la investigadora Diana Orozco, muestra cómo la responsabilidad del Estado, respecto a la satisfacción de necesidades básicas

1 Asesora de la Dirección de Fomento a la Investigación de Colciencias. Filósofa de la Universidad Nacional. Máster en investigaciones comparativas sobre el desarrollo de EHESS-París y máster en políticas públicas de la Universidad de la Sorbona-París. Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos en la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como catedrática y consultora.

como lo es la provisión de servicios públicos, resulta convirtiéndose en una carga onerosa, porque ni soluciona el problema del acceso al servicio desde su origen ni contribuye a la generación de bienes públicos, a saber: agua potable, higiene, salud, entre otros. En efecto, la finalidad del subsidio es contribuir a satisfacer una necesidad básica insatisfecha (NBI), no obstante, el subsidio como herramienta de política pública no soluciona el gasto público social, por el contrario, se constituye en una medida paliativa que perpetúa la dependencia del subsidiado.

La tercera y última ponencia, el «fortalecimiento de la competencia científica en niños de transición, implementando rutinas de pensamiento en el Colegio Cooperativo Comfenalco de Bucaramanga», realizada por la investigadora Estefanía Díaz Ochoa, muestra cómo, mediante la implementación de las rutinas-ejercicios que enseñan a resolver problemas y necesidades, no solo se impacta la calidad de la educación, sino también el conocimiento y el desarrollo cognitivo, de manera que se adquieren competencias científicas. Resultado que contrasta con las diversas pruebas que han venido siendo empleadas para medir la calidad de la educación en Colombia pues, de acuerdo con los resultados de la investigación, es posible generar competencias científicas que doten al país de ciudadanos con capacidad para resolver problemas y necesidades, que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La discusión alrededor de las ponencias presentadas y teniendo como guía el interrogante planteado inicialmente, arrojó las siguientes conclusiones:

- Las intervenciones del Estado en los sectores cuyos indicadores se refieren a niveles de desarrollo, se orientan particularmente hacia la satisfacción de las NBI, pero de manera paliativa sin llegar a resolver la causa u origen del problema.
- La satisfacción de NBI no solamente es incompleta, sino que, además, se refiere únicamente a las condiciones objetivas del desarrollo más que a la calidad de vida.
- Es necesario un rediseño institucional del Estado que permita pensar de manera diferente el desarrollo, no solo desde su aspecto económico, o más aún, en una fórmula alternativa al mismo desarrollo, pues es urgente un modelo de gobernanza que limite la corrupción de manera efectiva.
- Allí, donde la acción del Estado se articula de manera adecuada con la sociedad civil y el entorno, no solo opera una armonización eficiente de esfuerzos y recursos, sino que esta misma dinámica hace posible construir ciudadanía que es, finalmente, la que hace posible la calidad de vida.
- Finalmente, las diversas ponencias plantean un desafío respecto de la manera de fortalecer la construcción de bienes públicos como un indicador de observancia de los DD. HH.

A pair of hands is shown holding a small, stylized globe. The globe is divided into three horizontal sections: a top green section representing land with several white wind turbines and a small bicycle; a middle blue section representing water with white waves; and a bottom dark brown section representing soil. The hands are positioned at the bottom of the globe, with fingers curled around it. The background is a warm, golden-brown color with soft, out-of-focus clouds.

***Eje IV.
Participación
y territorio***

Ponencia 1.

Diseño de acciones para el mejoramiento de la gestión pública desde el Observatorio Regional de Gestión Administrativa

María Lucía Sierra Sierra¹

Oscar Fernando Arias Rodríguez²

Escuela Superior de Administración Pública Territorial Santander

La categorización municipal en Colombia está determinada por la Ley 617 de 2000, en su artículo 2.º, donde se indica que para sexta categoría los municipios deben cumplir con dos requisitos fundamentales, a saber, que su población sea igual o inferior a diez mil habitantes y que tenga ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil salarios mínimos legales mensuales; esta misma ley, en el artículo 6.º, indica que los gastos de funcionamiento de una entidad territorial de cuarta, quinta y sexta categoría, no podrán superar el 80 % de los ingresos corrientes de libre destinación para gastos de funcionamiento, lo que a su vez limita la adopción de plantas de personal que permitan la puesta en marcha de procesos de desarrollo administrativos sólidos que impacten de manera positiva” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008).

En el caso del departamento de Santander, 81 de sus 87 municipios son de sexta categoría, entes territoriales pequeños, que de acuerdo a las responsabilidades establecidas en la Constitución de 1991, tienen que velar por el desarrollo social y económico de su territorio, en el marco de las competencias asignadas por el proceso de descentralización y autonomía en su desarrollo, siendo así la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado colombiano (Constitución Política de Colombia, 1991).

Pese a que la gestión pública cuenta con un marco legal, metodologías y herramientas diseñadas para su efectiva aplicabilidad a nivel territorial, existen varios factores que impiden la puesta en marcha de las políticas de desarrollo administrativo, como la gestión del conocimiento, la gestión del talento humano, la estrategia de Gobierno Abierto y la capacidad administrativa y financiera que, en su medida, limitan la prestación de servicios públicos en términos de transparencia, eficiencia, eficacia y efectividad.

-
- 1 Socióloga de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC) de Bucaramanga. Maestría en Gestión de la Tecnología Educativa de la Universidad de Santander (UDES); Especialización en Métodos y Técnicas de Investigación Social de la Universidad Industrial de Santander, Especialización en Gerencia Pública de la UDES y, Especialización en Administración de la Informática Educativa del mismo centro educativo. Actualmente docente e investigadora de Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Territorial Santander. Correo: mluciasierra.sierra@gmail.com
 - 2 Administrador público de la ESAP, especialista en finanzas públicas del mismo ente educativo. Joven Talento nivel Junior, Grupo de Investigación Consolidado ESAP Territorial Santander. Correo: oscar.fdo.arias@gmail.com

Sin embargo, en términos de seguimiento, evaluación y control por los entes nacionales, estas entidades territoriales presentan buen desempeño en la gestión pública, resultados que no concuerdan con la realidad obtenida a través de la caracterización realizada a cada una de las entidades de los 11 municipios de la provincia de Soto del departamento de Santander.

Las administraciones municipales de sexta categoría dan muestra de una insuficiencia en su capacidad institucional, administrativa, financiera y técnica, así, como los sistemas de información del conocimiento; los resultados no se concretan en procesos claros que permitan la toma de decisiones, que determinen por adelantado el qué hacer, cómo hacerlo y quién lo va a hacer, limitando la buena gestión y, por consiguiente, la promoción de una gobernabilidad eficiente (Organización de Estados Americanos-OEA, 2012).

Por tal razón, la gestión pública local debe trazarse sobre parámetros definidos en una dirección estratégica, que implique el conocimiento local, y las transformaciones sociales en conjunto con la ciudadanía y las organizaciones comunitarias, y que la misión y la visión sean coherentes con la realidad del municipio en aras de resultados que generen valor público.

Para tal fin, se requiere de una serie de acciones orientadas al fortalecimiento institucional, dotando de capacidades de planificación de políticas públicas y de estrategias de desarrollo, involucrando a todos los actores a coproducir resultados, apoyándose sobre instituciones públicas con calidad de gestión, operando con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del Estado de derecho.

Objetivo general

Diseñar acciones para el mejoramiento de la gestión pública desde el enfoque de las nuevas políticas de desarrollo administrativo para la provincia de Soto del departamento de Santander.

Objetivos específicos

- Caracterizar la gestión pública en los municipios objeto de estudio.
- Determinar los factores que impiden la puesta en marcha de las políticas de desarrollo administrativo.
- Diseñar estrategias para el mejoramiento de las políticas de desarrollo administrativo en los municipios objeto de estudio.

La nueva gestión pública

Un buen gobierno, en el marco de la nueva gestión pública, es aquel que se caracteriza por tener como prioridad a los ciudadanos y la satisfacción de sus derechos en el ejercicio de una sociedad democrática, incluyente y participativa, función que requiere nuevos esfuerzos conjuntos. Desde este punto de vista, las organizaciones públicas deben

estar en capacidad para dar respuesta a las necesidades que demande el ciudadano, conforme a la ejecución de unos recursos y a una planeación estratégica orientada a cerrar las brechas en servicios y calidad de vida, en favor de un desarrollo económico y social para lo cual se requiere una acción gubernamental. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, 2008)

Dicha acción gubernamental se sustenta bajo un enfoque de gobernanza colaborativa, de nuevas leyes, marcos normativos y herramientas que den cuenta de las estrategias de Gobierno Abierto (GA) y de Gobierno en Línea (GEL); la primera, soportada en la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, bajo un esquema de poder político descentralizado con competencias administrativas y suficientes recursos fiscales, y la segunda, propiciando espacios de acercamiento entre la administración municipal y el ciudadano.

Por consiguiente, las actuaciones de modernización administrativa se enmarcan en un Estado social y democrático de derecho, y debe estar soportada en principios de gobernanza y gestión pública por resultados que tiene su base doctrinal en la nueva gestión pública (NGP), tendencia internacional que hace parte de las bases para renovar la Administración Pública, con el propósito de disminuir la brecha entre la política y la Administración Pública orientada hacia la reducción de costos, mediante la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos.

De esta forma, las Administraciones Públicas propenderán por un cambio institucional enmarcado en un sistema de reformas estructurales orientadas a perfeccionar la Administración Pública, la cual, en su perfeccionamiento, conlleva a solucionar todas las problemáticas sociales que impiden la satisfacción de necesidades que la sociedad demanda; para tal efecto, es pertinente que se consideren y se pongan en marcha las siguientes reformas:

- Democratización de la gestión pública, fundamentada en la transparencia de las acciones estatales, en la constitución de una ciudadanía más activa con participación dentro del ejercicio de lo público y con espíritu de asociatividad representada en movimientos sociales.
- Profesionalización de la función pública a través de la meritocracia y con el concurso público, con requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública, que deberá incorporar condiciones de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos; así mismo, con reglas de evaluación y rendición de cuentas que definan mecanismos de control por resultados, y permanencia vinculada a los resultados de la gestión, y que establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria. (Bañón Martínez, 2014).
- Nuevas tecnologías de gestión. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como agentes modernizadores, están dirigidas a mejorar la gestión de lo público y la relación Estado-ciudadanos, en procura de un buen gobierno y un Estado más eficiente, transparente y participativo, que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad, con acceso a la información por diferentes canales,

que permita la interacción, la transacción e intercambio de información a través del gobierno electrónico.

Políticas de desarrollo administrativo en Colombia

A partir de la Constitución de 1991, el Estado colombiano, en su interés por mejorar la Administración Pública y la oferta de servicios ciudadanos, en el año 2012 adopta el primer modelo de gestión, como mecanismo para monitorear las metas con principios, la capacidad administrativa y el desempeño institucional, en procura de que las actividades de una entidad se realicen conforme con lo que estipula la ley.

De esta manera, la función pública local resolvería de manera eficaz y eficiente las problemáticas sociales, centrada en resultados con actuaciones que generen valor público, en pro del mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos y, en efecto, avanzar hacia un desarrollo integral sostenible.

Marco legal del Modelo Integrado de Planeación y Gestión

Norma	Descripción
1991 (art. 209 CP)	La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La Administración Pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Constitución Política de Colombia, 1991).
1993 (Ley 87)	Creación del Sistema Institucional de Control Interno, con el propósito de dotar a la Administración de un marco para el control de las actividades estatales, directamente por las mismas autoridades (Congreso de la república , 1993).
1998 (Ley 489)	Creación del Sistema de Desarrollo Administrativo con el propósito de articular la planeación estratégica de las entidades con la de su quehacer administrativo, a través de las políticas y los planes sectoriales de desarrollo administrativo. Así mismo, se fortalece el control interno, con la creación del Sistema Nacional de Control Interno a fin de darle una connotación más estratégica (Congreso de la república , 1998).
2001 (Decreto 2740)	A partir de este año, se inicia la implementación del Sistema de Desarrollo Administrativo en las entidades públicas de orden nacional, fortaleciendo la estructuración del trabajo sectorial y el liderazgo de las áreas de planeación de las entidades cabeza de sector. El sistema inició con la identificación de ocho políticas de desarrollo administrativo, las cuales agruparon los principales elementos de la gestión indispensables para el fortalecimiento de la capacidad administrativa y el desempeño institucional (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, 2001).

Norma	Descripción
2003 (Ley 872)	Colombia, acorde con las tendencias internacionales en materia de gestión pública, se sumó a las iniciativas que incorporaban sistemas de gestión de la calidad en el sector público, a partir del establecimiento de la primera norma técnica de calidad para este sector, conocida como la NTCGP 1000 (Congreso de la república, 2003).
2005 (Decreto 1599)	<p>Las dinámicas organizacionales llevaron a la adopción de un marco general para el ejercicio del control interno, a través del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual pretendió en su momento dotar al Estado colombiano de una estructura única que facilitara este ejercicio por parte de las entidades.</p> <p>El logro más significativo fue la estandarización de controles mínimos para garantizar de manera razonable el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones y la adopción de un instrumento de evaluación de los sistemas de control interno, que permitió a las entidades nacionales y territoriales elaborar sus informes anuales sobre la materia.</p> <p>Así mismo, producto de un proceso de depuración, se consolidaron en cinco las políticas del Sistema de Desarrollo Administrativo (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, 2005) .</p>
2009 (Decreto 4485)	Se actualiza la norma técnica de calidad adoptando la versión 2009 y se articula su operatividad con los elementos del MECI, a fin de facilitar a las entidades su implementación armónica (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2009).
2009 (Decreto 2623)	Creación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, instancia coordinadora de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la Administración al servicio del ciudadano. Este sistema debe articularse permanentemente con los Sistemas de Control Interno, de Desarrollo Administrativo y de Gestión de Calidad (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2009).
2012 (Decreto 2482)	<p>Por primera vez el Gobierno nacional integra, en un solo sistema, todas aquellas herramientas de gestión, presenta a las entidades el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual recoge el Sistema de Desarrollo Administrativo, y formula cinco políticas a partir de los diversos requerimientos y directrices que diferentes entidades venían implementado de manera aislada, fatigando a las entidades con solicitudes de informes y reportes de manera repetitiva y en diversos formatos y momentos. Dentro de estas políticas se incorporó la gestión de la calidad y el MECI, y se configuró como la herramienta de seguimiento y control del modelo.</p> <p>El MIPG cuenta con un instrumento único de evaluación denominado el Formulario Único de Reporte de Avances a la Gestión (FURAG), que recoge y analiza información sobre el avance de las políticas de desarrollo administrativo; entre tanto, el MECI continuó evaluándose a través de su propio instrumento (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, 2012).</p>

Norma	Descripción
2014 (Decreto 943)	Para ajustar el MECI a estas nuevas dinámicas de planeación y gestión, y hacerlo más coherente con el MIPG, se actualiza a una versión más moderna y de fácil comprensión por parte de las entidades (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2014).
Sentencia C-826/13	La Corte Constitucional ha señalado que es un imperativo que la Administración Pública cuente con los instrumentos y herramientas necesarias, para que se pueda cumplir con las metas que tiene cada entidad pública en beneficio de la calidad de la gestión y satisfacción de la comunidad y de los usuarios (Corte Constitucional, 2013).
2017 (Decreto 1499)	El sistema de gestión, creado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública hacia el mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

Es importante señalar, que el actual Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG (2017) presenta un proceso de evolución, y que sus orígenes se establecen en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que define la función administrativa al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas coordinan sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, es por ello que por medio del Decreto 1499 de 2017, se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública. Para comprender el estado actual del MIPG, se presenta una breve reseña de este recorrido institucional.

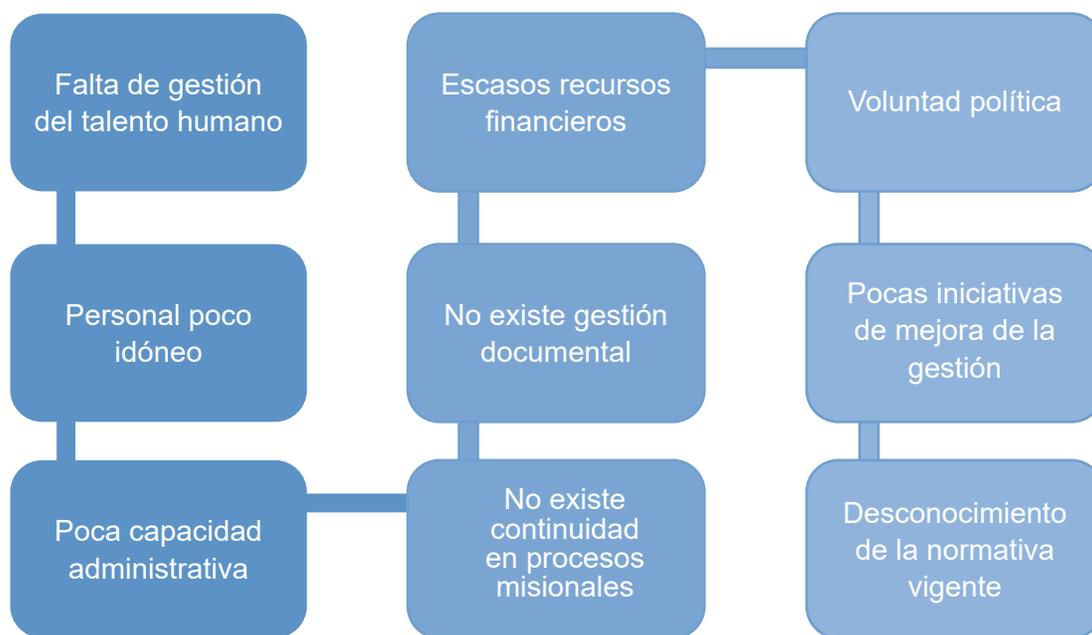
Este nuevo modelo modifica el Decreto 1083 de 2015, o Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el sistema de gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, cuyo objeto es dirigir la gestión pública hacia el mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad. (Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP, 2017)

Es importante aclarar, que para el logro de resultados con valor público es fundamental que la entidad pública diseñe y ponga en marcha una estructura administrativa con capacidad instalada en cada una de sus instituciones, y que pueda cumplir con todas las funciones y principios administrativos que demanda la norma según lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia. Dicha estructura debe cumplir con los objetivos de la acción administrativa, lo cual significa que la gestión de los gobernantes debe estar sujeta a un ejercicio de planificación materializada en el instrumento del plan de desar-

rollo, con decisiones a futuro que se desprenden de la finalidad y de los objetivos de la organización (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2007).

Cualquier sistema de gobierno legitimado a través de la democracia necesita demostrar transparencia en el ejercicio del poder, y en su desempeño mediante el mecanismo de rendición de cuentas, que comprenda el desempeño como un proceso continuo y sistemático, en términos cualitativos y cuantitativos dispuestos en el plan de desarrollo de cada municipio, y coherentes con la misión y visión del mandato, con los objetivos estratégicos y las metas de la organización; por tanto, del desempeño surgirán los logros de una organización en términos de transparencia, calidad en la gestión y resultados.

Por otra parte en el año 2017, con el proyecto «Caracterización de la provincia de Soto del departamento de Santander», el Observatorio Regional de Gestión Administrativa, desde un enfoque reflexivo–conceptual, y las nuevas dimensiones de la gestión pública para la paz, logró identificar una serie de factores que han impedido la implementación de las políticas de desarrollo administrativo, entre los que se encuentran:



Fuente. Elaboración propia.

Esta información logró captarse, mediante el establecimiento de mesas de trabajo en cada una de las entidades territoriales objeto de estudio, donde los alcaldes, secretarios de despacho y servidores públicos participaron en la aplicación de un instrumento, que pretendía conocer la percepción sobre el estado de la gestión administrativa en cada una de las alcaldías intervenidas, permitiendo conocer cuáles eran los factores que estaban impidiendo la implementación de las políticas de desarrollo administrativo.

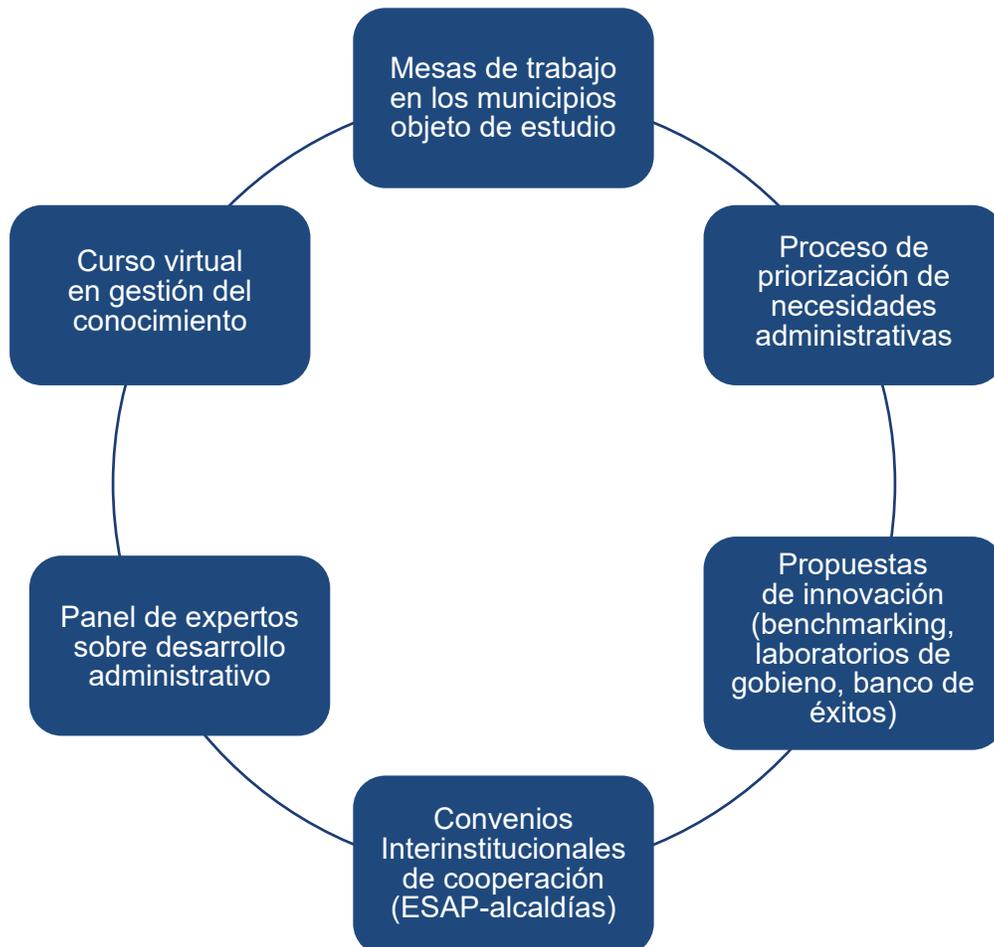
Ahora bien, mediante el proyecto «Diseño de acciones para el mejoramiento de la gestión pública», se orienta hacia el fortalecimiento de la capacidad institucional, con el propósito

de generar una oferta de servicios, que con la implementación de políticas públicas incida en el desarrollo del territorio y atienda las necesidades de los ciudadanos en términos de transparencia, participación, rendición de cuentas y equidad.

Por tanto, el ejercicio de un buen gobierno en el marco de la NGP, debe contar con organizaciones públicas con capacidad administrativa y financiera, que permitan dar respuesta a las necesidades que demanden los ciudadanos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, 2008). Dicha acción gubernamental debe estar sustentada desde el enfoque de los conceptos de gobernanza colaborativa, de un marco normativo y herramientas que den cuenta de las estrategias de GA y de GEL.

Considerando que la realidad encontrada en los municipios objeto de estudio muestra una capacidad institucional, administrativa, financiera y técnica insuficientes, demandan con urgencia actuaciones de modernización con resultados que se concreten en procesos claros, que permitan la toma de decisiones trazadas sobre parámetros de planeación estratégica (Organización de Estados Americanos-OEA, 2012).

Acciones para el mejoramiento



Fuente. Elaboración propia

- Mesas de trabajo en los municipios objeto de estudio. Junto con alcaldes, secretarios de despacho y servidores públicos, se establecieron mesas de trabajo, se determinó información del nivel de desarrollo administrativo y la percepción de los servidores públicos frente a la gestión pública.
- Proceso de priorización de necesidades administrativas. De acuerdo a la información recolectada, se solicitó a los alcaldes y secretarios de despacho, que establecieran cuáles eran las principales necesidades administrativas en cada una de sus entidades territoriales, con el fin de poder identificar cuáles eran las variables a intervenir.
- Propuestas de innovación. En cada una de las mesas de trabajo se establecieron algunas propuestas de innovación en términos de gestión pública, por ejemplo, iniciativas para mejorar el cobro de impuestos, campañas de sensibilización en atención al usuario, mecanismos para conocer la percepción del ciudadano, entre otras.
- Convenios interinstitucionales entre alcaldías–Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Con el objetivo de oficializar el intercambio de información y poder brindar una mejor oferta de servicios a las entidades territoriales, se pretende firmar una serie de convenios con entidades territoriales que propicien espacios de asesoría y capacitación.
- Panel de expertos sobre desarrollo administrativo. En colaboración con el DAFP y el DNP se realizó el panel «Criterios diferenciadores del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) para la implementación en municipios de sexta categoría del departamento de Santander», con el desarrollo de la siguiente temática, a saber: retos para la modernización del empleo público y su gestión en municipios de entorno incipiente de desarrollo en Santander; transparencia, control y participación ciudadana, rendición de cuentas y automatización de trámites en municipios de entorno incipiente de desarrollo en Santander, y retos para la planeación estratégica y su eficacia en municipios de entorno incipiente de desarrollo en Santander.
- Curso virtual en gestión del conocimiento enfocado a la temática de gobierno abierto.

Conclusiones

- La capacidad financiera y administrativa, y el desconocimiento de la norma, son factores que impiden el desarrollo de los municipios de sexta categoría, esto implica una serie de desafíos para cada una de las entidades a nivel territorial, entre los cuales se destaca el de adquirir la cultura de las buenas prácticas administrativas sustentadas en la transparencia y la rendición de cuentas fundamentadas en principios de eficiencia, eficacia y efectividad, y en la aplicabilidad de los mecanismos de participación ciudadana como una forma de influir en la toma de decisiones de las políticas orientadas al ejercicio de los derechos humanos, la democracia y la generación de mejores condiciones de vida para los ciudadanos.
- El ejercicio de la gestión pública a nivel local se ha caracterizado por la inmediatez en la entrega de resultados, sin embargo, esto se da bajo un contexto del «hacer por hacer», donde los procesos no responden a la veracidad en la presentación de

información institucional, sin tener en cuenta los lineamientos establecidos por los entes de seguimiento, evaluación y control a nivel nacional.

- La implementación del nuevo MIPG en municipios de sexta categoría ha implicado un proceso tedioso, caracterizado por el desconocimiento y la poca implementación e innovación en procesos que permitan adaptar las normas a los contextos del territorio.
- Los fenómenos administrativos en términos de modernización, se deben dar bajo criterios de fortalecimiento de la capacidad administrativa y financiera, la descentralización, los resultados con valor público, la innovación pública, la transparencia, los derechos humanos, y finalmente, una mayor presencia ciudadana en los asuntos públicos.

Referencias bibliográficas

Bañón Martínez, R. M. (2014). *La profesionalización de la Función Pública: los cuadros directivos. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador.*

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado. San Salvador.* Obtenido de http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_calidad.pdf

Congreso de la república . (1993). *Ley 87 de 1993 Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0087_1993.html

Congreso de la república . (1998). *Ley 489 de 1998 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de la república. (2003). *Ley 872 de 2003 Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0872_2003.html

Constitución Política de Colombia. (1991). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C-826/13 Acción Pública de inconstitucionalidad contra la Ley 872 de 2003 “Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicio.* Obtenido de <http://www.unilibre.edu.co/observatorioicc/images/stories/pdfs/2014/sentencia-c-826-2013.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2001). *Decreto 2740 de 2001.* Obtenido de https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-86124_archivo_pdf.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2005). *Decreto 1599 de 2005 Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.* Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16547>

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2012). *Decreto 2482 de 2012 Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.* Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50803>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2009). *Decreto 4485 de*

2009 *Por medio de la cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de*. Obtenido de http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Decreto_4485_2009.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2014). *Decreto 943 de 2014 Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)*. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Decreto%20943%20de%202014.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Decreto 1499 de 2017 Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública*. Obtenido de <http://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/092017/DECRETO-1499-DEL-11-DE-SEPTIEMBRE-DE-2017.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP. (2017). www.funcionpublica.gov.co.

Departamento Nacional de Planeación . (2016). *Los planes de desarrollo territoriales como instrumentos de construcción de paz*. Obtenido de http://viva.org.co/PDT_para_la_Construccion_de_Paz/Los%20PDT%20como%20instrumento%20de%20construccion%20de%20paz.pdf

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2009). *Decreto 2623 de 2009 por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano*. Obtenido de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3584_documento.pdf

Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2007). *Guía de Gestión Pública Local*. Recuperado el Enero de 2016, de <http://mecicalidad.dafp.gov.co/documentacion/Componente%20Direccionamiento%20Estrategico/GestionlocalDNP-ESAP.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008). *Ley 617 del 2.000*. Recuperado el Enero de 2016 , de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/Ley%20617%20de%20200%20version%202008.pdf>

Organización de Estados Americanos-OEA. (2012). *Seminario Internacional Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva y Estrategias de Cooperación Regional*,. Obtenido de Washington DC: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/docs/Documento_Experiencias_Innovadoras_en_Gestion_Publica_Efectiva_y_Estrategias_de_Cooperacion_Regional.pdf

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2015). *Observatorios de Políticas Públicas en las Américas. Una Guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones públicas*. Obtenido de Departamento para la Gestión Pública Efectiva: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/ObservatoriosDePoliticasyPublicas_s.pdf

Ponencia 2.

Asimetrías municipales en la implementación de la Política Pública de Gobierno Digital en Colombia

*Yehiny Yulied Guevara Castro
Sebastián Camilo Calderón Carvajal'*

El Decreto 1008 del 14 de junio de 2018 estableció los lineamientos de la Política Pública de Gobierno Digital, antes denominada Estrategia de Gobierno en Línea (GEL). Bajo esta directriz, se busca la creación de valor público a través de la confianza digital en el Estado. A nivel municipal, las alcaldías han adquirido responsabilidades frente a la estrategia en vista de la necesidad de información oportuna, cerrar la brecha Estado-sociedad e implementar soluciones innovadoras al margen de los retos en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), para aportar a la apertura gubernamental y a la transparencia de los procesos.

Los resultados de la investigación dan cuenta de los factores que motivan la implementación asimétrica de la Estrategia de GEL, lo que desemboca en un reto y un debilitamiento para la transición a la reciente Política Pública de Gobierno Digital, de cara a la baja sensibilización y reconocimiento que existe en el territorio municipal, y en donde influyen variables como la categorización municipal, la arquitectura de TIC, las prioridades de implementación de la política, entre otras.

Introducción

Las respuestas estatales dadas en medio del ejercicio interpretativo a nivel municipal de la implementación de las estrategias de Gobierno Digital, dan cuenta de la intención del Gobierno por la estimulación de la participación ciudadana en la gestión pública, que parte del ejercicio político en múltiples escenarios responsables de la transformación de la Estrategia de GEL a Política Pública de Gobierno Digital, con la pretensión de consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos e innovadores.

Como práctica, desde el 2007 los entes municipales han implementado estrategias de apertura digital, uso de redes sociales, ampliación de entornos digitales en medio del Plan Vive Digital y capacitación a funcionarios públicos para el uso de las herramientas de TIC. Sin embargo, los retos no dejan de presentarse como la evolución de otros que

1 Administradores públicos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con experiencia en investigación en temas de gobierno abierto e innovación en la Administración Pública, y participación en espacios de diálogo desde grupos investigativos consolidados.

se creían resueltos, más aún con la entrada en vigencia del Decreto 1008 de 2018,² con la que el Gobierno pretende generar valor público en un entorno de confianza digital.

No obstante, antes de hablar de confianza digital, los municipios deben de completar espacios que quedaron en deuda con la implementación de la Estrategia de GEL, evidenciándose que en medio de ello existen asimetrías en dicha implementación y se dejaron por fuera consideraciones que resultan necesarias a la hora de reflexionar sobre la transición de estrategia a política pública.

Teniendo en cuenta este panorama y como parte de uno de los resultados investigativos del grupo «Laboratorios de Innovación en la Administración Pública», el presente trabajo parte de preguntarse ¿cuáles son los principales factores que influyen en la existencia de asimetrías, en la difusión e implementación de la Estrategia de GEL en el nivel municipal? Esta pregunta se desarrolla en un marco temporal correspondiente a 2016-2018, con la intención de abarcar los dos últimos años de la implementación de la Estrategia de GEL y el periodo de transición de estrategia a Política de Gobierno Digital, en el marco del último periodo de gobierno del orden municipal.

De esta forma, en medio de los resultados parciales de la investigación, se revisó una muestra de cien alcaldías municipales, para obtener información que permitiera conocer: *i)* cómo conciben la estrategia de apertura gubernamental, y *ii)* las acciones realizadas para atender las necesidades bajo escenarios digitales, de interacción tecnológica y transparente.

En primer lugar, se analizaron las respuestas dadas por las alcaldías municipales a las solicitudes de información realizadas; en segundo lugar, se realizó la revisión de herramientas usadas por las mismas en medio de la gobernanza digital, permitiendo que, en tercer lugar, se pueda identificar el estado de la implementación de la estrategia de Gobierno Digital desde la visión de las alcaldías municipales como entes territoriales, así como identificar los factores que influyen en que no todas las alcaldías cuentan con similares formas y maneras de concebir e implementar la política pública.

En consecuencia, estos factores evidenciados constituyen retos que deberán ser cuestionados a la hora de evaluar la gestión de la administración municipal y entender hasta dónde existen debilidades en las redes de política pública, que se deben forjar respecto de las relaciones en los niveles horizontales por parte de poderes públicos y verticales en el nivel central, departamental y municipal, teniendo como centro el orden territorial municipal.

Para desarrollar lo anterior, el trabajo se encuentra dividido en cinco partes. En la primera parte, se realiza una aproximación a la transición de la Estrategia de GEL a Política Pública de Gobierno Digital, para comprender sus componentes y las implicaciones de esta transición.

2 «Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones».

Luego, dado el enfoque territorial de este apartado, se presentan las responsabilidades de la administración municipal en la implementación de la Política Pública de Gobierno Digital. En tercer lugar, se presentan los factores que ocasionan asimetrías en la implementación de la estrategia y Política Pública de Gobierno Digital a nivel municipal. En cuarto lugar, se presentan las acciones que mejoran la visibilidad de las estrategias de gobierno abierto, en línea e innovación en el nivel municipal. Finalmente, se presentan consideraciones finales respecto de los resultados investigativos presentados en este documento.

1. Transición de la Estrategia de GEL a Política Pública de Gobierno Digital

Las políticas públicas se desarrollan dentro de un contexto espacial y temporal cambiante; en consecuencia, las respuestas del Estado deben ajustarse a las necesidades de la sociedad y el entorno en espacio y tiempo real. Muestra de ello, ha sido la apuesta de Colombia por un desarrollo integral del Gobierno Digital a nivel nacional y territorial, a través de la consolidación de la Estrategia de GEL como Política Pública de Gobierno Digital, como un nuevo enfoque, en donde las necesidades y problemáticas de la sociedad y el entorno actual demandan el uso de la tecnología, y la forma como esta puede aportar en la generación de valor público. Este último, de acuerdo con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC, 2018a), se entiende como el fin último del uso de la tecnología en la relación del Estado y el ciudadano.

De esta manera, a partir del Decreto 1499 de 2017,³ con el nacimiento del nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), se incluye la Política de Gobierno Digital como una de las dieciséis políticas de gestión y desempeño institucional que tiene que desarrollar el Gobierno; y posteriormente, con la expedición del Decreto 1008 de 2018, se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se cambia el modelo anterior (Estrategia de GEL).

La Política de Gobierno Digital plantea como objeto: «Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital» (Decreto 1008, 2018, art. 2.2.9.1.1.1).

Dentro de este marco, el MinTIC (2018b) desagrega como ejes transversales las características —competitividad, proactividad e innovación—, las cuales corresponden a los principios del Gobierno Digital introducidos por el Decreto 1008 de 2018 (ver cuadro 1), como aspectos indispensables para la consolidación del ecosistema digital.

3 «Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015».

Cuadro 1. Características atribuibles a la consolidación del Estado y la ciudadanía en el marco del Gobierno Digital

Características (principios del Gobierno Digital)	Entidades públicas	Ciudadanía
Competitividad	Entidades idóneas, preparadas y con alta calidad en sus procesos y en la implementación de políticas.	Ciudadanos que tienen capacidades y recursos efectivos, ágiles y fáciles de usar para interactuar con el Estado a través de los medios digitales.
Proactividad	Entidades que se anticipan, son previsivas, mitigan riesgos y realizan seguimiento a las nuevas tecnologías o tecnologías emergentes para satisfacer sus necesidades y resolver problemáticas.	Ciudadanos que participan en el diseño de trámites y servicios, políticas, normas, proyectos y en la toma de decisiones por medios digitales.
Innovación	Entidades que promueven la interacción y la colaboración entre diferentes actores para la generación de valor público usando medios digitales.	Ciudadanos que ayudan a identificar y resolver problemáticas y necesidades comunes, y participan en espacios de encuentro y colaboración con diferentes actores.

Fuente. Elaboración propia con base en información reportada por MinTIC (2018a).

Por otro lado, la política establece dos líneas de acción, a saber: TIC para el Estado y TIC para la sociedad. De acuerdo con el Decreto 1008 de 2018, la primera tiene como objetivo mejorar el funcionamiento de las entidades públicas y la relación entre entidades públicas a través de las TIC; la segunda, se propone fortalecer la sociedad y su relación con el Estado en un entorno de confianza digital que permita: 1) apertura y aprovechamiento de datos públicos; 2) colaboración en el desarrollo de productos y servicios de valor público; 3) diseño conjunto de servicios; 4) participación ciudadana en el diseño de políticas y normas, y 5) identificación de soluciones a problemáticas de interés común.

Adicionalmente, la política establece tres elementos habilitadores que se consolidan como base para el desarrollo de la política, a saber: arquitectura, seguridad y privacidad, y servicios ciudadanos digitales, como elementos para el logro de los siguientes propósitos en torno al Gobierno Digital (MinTIC, 2018a).

- I. Habilitar y mejorar la provisión de servicios digitales de confianza y calidad.
- II. Lograr procesos internos seguros y eficientes a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de tecnologías de información.

- III. Tomar decisiones basadas en datos a partir del aumento del uso y aprovechamiento de la información.
- IV. Empoderar a los ciudadanos a través de la consolidación de un Estado abierto.
- V. Impulsar el desarrollo de territorios y ciudades inteligentes para la solución de retos y problemáticas sociales a través del aprovechamiento de las TIC.

De acuerdo con lo anterior, la Política de Gobierno Digital se consolida como un factor estratégico para la construcción de una Colombia digital, fundamentada en la creación de valor público a través de la confianza digital y el aprovechamiento de las TIC en la generación de soluciones a las demandas de la sociedad.

Por su parte, de acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 3650, 2010), la anterior Estrategia de GEL nace como parte del programa Agenda de Conectividad en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, «Un Estado Comunitario: Desarrollo para Todos», adoptado por la Ley 1151 de 2007, con el objetivo de conformar un mejor Estado al servicio de los ciudadanos, en donde el Estado colombiano realizó una apuesta por la prestación de los servicios y la disponibilidad de información de manera electrónica y progresivamente a 2018, la consolidación de un ecosistema digital para promover la participación de distintos sectores y niveles territoriales en el desarrollo de iniciativas innovadoras en el uso de las TIC y el control social a la gestión pública a través de los datos.

De acuerdo con el Decreto 1151 de 2008, por el cual se adopta la Estrategia de GEL, la pretensión de esta es contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia del Estado colombiano a través de la construcción gradual de un gobierno electrónico y promover la actuación del Gobierno como usuario modelo y motor de la utilización de las TIC. En ese sentido, la estrategia busca encontrar propuestas para mejorar la gestión de las entidades públicas en los trámites y servicios a través de un uso estratégico de la tecnología y los datos abiertos.

Adicionalmente, cabe resaltar que el Conpes 3650 de 2010, que declara la importancia estratégica de la implementación de la Estrategia de GEL en Colombia, establece dos componentes de la misma: *i*) servicios de gobierno en línea: portales de acceso, servicios sectoriales, y *ii*) servicios transversales e intranet gubernamental: plataforma de interoperabilidad e infraestructura tecnológica.

Cabe resaltar que en el año 2013, a través del establecimiento de los lineamientos de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano y la adopción del modelo de Gestión Pública Eficiente consignado en el Conpes 3785 de 2013, se refuerza la estrategia en procura de la calidad de la gestión, dentro del marco de la prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas y la mejora en la comunicación con los ciudadanos. De igual manera, la Estrategia de GEL implica la alineación con las siguientes políticas: Antitrámites, Rendición de Cuentas, Anticorrupción, Archivo y Gestión Documental.

Por otro lado, a través del Decreto 2693 de 2012 se definen los componentes de la Estrategia de GEL, que se derivan de la evolución de las Fases de Gobierno en Línea contempladas en el Decreto 1151 de 2008, y forman parte sustancial de la estrategia, en tanto contienen las actividades a cargo de las entidades para la implementación (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Componentes de la Estrategia de GEL definidos en el Decreto 2693 de 2012

Componente	Actividades
Elementos transversales	Institucionalizar la Estrategia de Gobierno en Línea, centrar la atención en el usuario, implementar un sistema de gestión de tecnologías de información y un sistema de gestión de seguridad de la información (SGSI).
Información en línea	Publicación de información y publicación de datos abiertos.
Interacción en línea	Habilitar espacios electrónicos para interponer peticiones y habilitar espacios de interacción.
Transacción en línea	Formularios para descarga y/o diligenciamiento en línea, expedición en línea de certificaciones y constancias, automatización de trámites y servicios, ventanillas únicas virtuales, pagos en línea, y uso de firmas electrónicas y digitales, entre otros.
Transacción	Actividades para hacer uso de medios electrónicos en procesos y procedimientos internos y actividades para intercambiar información entre entidades.
Democracia en línea	Definir la estrategia de participación, construir de forma participativa las políticas y la planeación estratégica, abrir espacios para el control social y de innovación abierta.

Fuente. Elaboración propia con base en la Estrategia de Gobierno en Línea 2012-2017.

Con el desarrollo de la Estrategia de GEL se realizó un esfuerzo por incrementar la eficiencia del Estado, a través de la virtualización de los servicios, la racionalización de trámites, la apertura de datos, el aumento de transparencia del Estado y la participación ciudadana, a través del uso de las TIC; sin embargo, en el año 2018 nace la necesidad de realizar la evolución de la Estrategia de GEL a política pública de Gobierno Digital, debido a su importancia para la consolidación de la gobernanza en Colombia (OCDE citado por MinTIC, 2018a) y la creación de valor público en un entorno de confianza digital orientado a brindar soluciones efectivas a los problemas de los ciudadanos.

2. Responsabilidad de la administración municipal en la implementación de la Política Pública de Gobierno Digital

La Estrategia de GEL se define, de acuerdo con el Conpes 3650 de 2010,⁴ como el uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

La Constitución Política (1991), en el artículo 311, establece que al ente municipal, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Se ha detectado que los municipios representan la base de las interacciones Estado-ciudadano, y como se sabe son la máxima expresión de la gobernabilidad en lo local (MinTIC, 2009). Dentro del marco de lo anterior, el municipio es el ente territorial más próximo al ciudadano, en cuanto a relación geográfica y arquitectura administrativa. De allí que el intercambio de información entre el ente municipal y la ciudadanía debe procurar la mejora en la atención a los ciudadanos, el aprovechamiento de los recursos existentes y la búsqueda de herramientas que propicien la apertura gubernamental, y el cierre de brechas entre el Estado y la sociedad, con relación a la mejora en la efectividad de la prestación de los servicios.

Así mismo, dentro del ecosistema digital, los municipios se hallan como un actor que posibilita la materialización de las estrategias del sector de las tecnologías y las comunicaciones, en la promoción e involucramiento de las comunidades en la creación de soluciones que impacten en sus problemáticas cotidianas, de esta manera, desde el Gobierno se proponen responsabilidades para los entes municipales y departamentales en la temática (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Responsabilidades de las alcaldías y departamentos.

Destinar los bienes entregados exclusivamente para uso institucional y especialmente para el desarrollo de la estrategia en el municipio o departamento.
Suministrar al Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones la información necesaria para desarrollar la estrategia.
Adelantar las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de los criterios establecidos para cada una de las fases en el Manual para la Implementación de la Estrategia.
Crear al interior de la entidad un comité de gobierno en línea.

4 Con este Conpes se declara el 15 de marzo de 2010, la importancia estratégica de la Estrategia de GEL.

Formular el plan de acción de gobierno en línea de la entidad.
Publicar y mantener actualizada la información mínima establecida para la fase de información.
Utilizar como correo electrónico oficial las cuentas institucionales entregadas por el Fondo.
Utilizar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-Secop-, www.contratos.gov.co , para la publicación y gestión de los procesos contractuales.
Hacer uso de los sistemas de información que el Fondo desarrolle y ponga a disposición de la entidad de forma gratuita en el marco de de la Estrategia de Gobierno en Línea.
Evaluar técnica y financieramente, dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del presente convenio, la posibilidad de utilizar la intranet gubernamental, y en especial el Centro de Datos del Estado.
En la medida de sus posibilidades, la entidad se unirá a los contratos marco de adquisición de tecnologías que adelante Coinfo con los proveedores, obteniendo de esta manera beneficios de economía de escala.
Cumplir con los compromisos de capacitación y acompañamiento que se generen en desarrollo de la Estrategia de Gobierno en Línea.
Desarrollar acciones que faciliten a la ciudadanía mantenerse informada sobre los avances del municipio en desarrollo de la Estrategia de Gobierno en Línea.
Prestar su colaboración en la ejecución de la estrategia, destinando los recursos humanos y físicos que se requieran durante la ejecución de la misma.
Reconocer el apoyo técnico y económico prestado por el Fondo en desarrollo del presente convenio.
Informar y obtener autorización por parte del Fondo a través del Programa Agenda de Conectividad sobre cualquier cambio o requerimiento técnico en el dominio, sitio web o correos electrónicos institucionales que necesite el municipio.

Fuente. Documento de Estrategia de GEL en el orden territorial del Ministerio de las TIC.

Si bien corresponde al MinTIC, a través del Programa Agenda de Conectividad, la responsabilidad de coordinar la implementación de la Estrategia de GEL, también corresponde a las entidades que conforman la Administración Pública y diferentes ramas del Estado, cumplir los lineamientos previstos en el Decreto 1151 de 2008, con el fin de garantizar la armonía y articulación del desarrollo de la estrategia.

Por tanto, el Decreto 1008 de 2018, en el artículo segundo, establece a los entes administrativos como sujetos obligados a la implementación de la Estrategia de GEL (ahora Política Pública de Gobierno Digital). De igual forma, designa como responsable institucional de la coordinación, seguimiento, y verificación de la implementación de la Política de Gobierno Digital al representante legal de las entidades, el cual, para el caso de la entidad territorial del municipio, es el alcalde.

Adicionalmente, con la puesta en marcha del Decreto 1151 de 2008, se establecieron los plazos dentro de los cuales la Administración Pública debía completar el ciclo de

implementación de la Estrategia de GEL con tope a 2012. De esta manera, las fases abordaban desde la publicación de información en línea hasta la materialización de la democracia en línea o también denominado e-Democracia (ver tabla 1).

Tabla 1. Fases de implementación de la Estrategia de GEL

Fase	Plazo de entidades del orden nacional	Plan de las entidades del orden territorial
Fase de información en línea	1.º de junio de 2008	1.º de noviembre de 2008
Fase de interacción en línea	1.º de diciembre de 2008	1.º de diciembre de 2009
Fase de transacción en línea	1.º de diciembre de 2009	1.º de diciembre de 2010
Fase de transformación línea	1.º de junio de 2010	1.º de diciembre de 2011
Fase de democracia en línea	1.º de diciembre de 2010	1.º de diciembre de 2012

Fuente. Conpes 3650 en relación al Decreto 1151 de 2008.

Resulta imprescindible destacar, que la organización interna de la alcaldía o gobernación es vital para el fortalecimiento de las dinámicas de interacción con la ciudadanía y las empresas locales y regionales. Por tanto, para el nivel territorial (municipios y departamentos) la estrategia ha definido 16 responsabilidades, sin las cuales resulta irrealizable el paso de la estrategia a política pública nacional (ver cuadro 1), destacándose la creación al interior de la entidad de un comité de gobierno en línea, el mantenimiento de la información actualizada en la página web, el uso del correo institucional y de la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop), entre otros.

El Conpes 3650 de 2010 destaca que los municipios en Colombia cuentan, en un 100 %, con presencia de internet en sus territorios. Así mismo, reconocía para el año 2010 que solo el 21 % de 1122 entidades habían alcanzado un 100 % de la fase de información, un 2 % la fase de interacción, 11 % la fase transacción, un 16 % la fase de transformación y un 0 % la fase final de e-Democracia (ver tabla 2).

Tabla 2. Avance de la implementación de la Estrategia de GEL en las entidades territoriales. Año 2010

Porcentaje de avance	Fase de información		Fase de interacción		Fase de transacción		Fase de transformación		Fase de e-Democracia	
	Número de entidades	%	Número de entidades	%	Número de entidades	%	Número de entidades	%	Número de entidades	%
0-50	66	6	976	87	880	78	887	79	1061	95
>50-80	816	73	127	11	116	10	52	5	59	5
<80-100	240	21	19	2	126	11	183	16	2	0
Total	1122	100	1122	100	1122	100	1122	100	1122	100

Fuente. Anexo 02 del Conpes 3650 de 2010.

Ocho años después de su declaración estratégica, y en medio de la transición entre la estrategia y la política pública, es necesario revisar la postura de las alcaldías municipales frente a la estrategia y validar el cumplimiento de la responsabilidad institucional y el conocimiento frente al tema.

3. Asimetrías en la implementación de la estrategia y política pública de Gobierno Digital a nivel municipal

Las asimetrías se entienden, en el marco de la investigación, como la ausencia de consenso en la implementación de un proceso y su correspondencia con la forma de aprovechamiento óptimo de un recurso o de una estrategia. Sin embargo, desde otros puntos de vista, la asimetría indica la ausencia de simetría, la cual envuelve la noción de equilibrio, correspondencia e igualdad utilizado en diversos contextos, especialmente en el ámbito estadístico, económico y matemático (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA, 2016). Dado esto, las asimetrías aquí analizadas hacen referencia a distintas tasas de aprovechamiento de beneficios y grados de adaptación dispares en tiempos, costos e integración de la ciudadanía a la estrategia de Gobierno Digital. Así, pocos conceptos están tan estrechamente vinculados al análisis de las políticas como es la noción de asimetría.

En lo que respecta a los municipios es indispensable que los mandatarios comprendan la importancia de la implementación de la Política Pública de Gobierno Digital, y de llevar a cabo las acciones entorno a las TIC, ya que de ella se desprende toda una cadena de valor de la información, la cual se convierte en una herramienta eficaz, eficiente y confiable en la gestión municipal.

El beneficio de implementar esta estrategia redundará en mejores servicios y trámites en línea para el ciudadano, información eficiente y confiable, alineación de la gestión de tecnologías de la información con los planes de desarrollo municipales, convirtiendo al ciudadano en el centro del Estado y en contacto con la unidad básica administrativa que es el municipio.

Así mismo, la Ley 1341 del 2009 tiene como principio la masificación de la GEL, llamando la atención para que todas las entidades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las TIC en el desarrollo de sus funciones; así mismo, para que promuevan, coordinen y ejecuten planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso por parte de la población, las empresas y las entidades públicas de estas tecnologías.

Corolario de lo anterior, se sometieron a análisis una muestra aleatoria de 100 alcaldías municipales de los 32 departamentos del país, junto a sus respectivas capitales, dada la responsabilidad institucional de este ente territorial otorgado por el Conpes 3650 de 2010 y el Decreto 1008 de 2018, en la implementación de la Estrategia de GEL y la ahora Política Pública de Gobierno Digital, respectivamente. Así mismo, se categorizaron en las categorías municipales según los términos de la Ley 617 de 2000 (art. 1.º) y la Ley 1551 de 2012 (art. 7.º). Cabe recalcar, que aun cuando la muestra dista de ser representativa

para el total de los municipios del país, permite realizar un acercamiento a la postura del municipio como entidad territorial frente al tema.

Para su desarrollo, se tuvo como base las respuestas a preguntas consignadas a través de derechos de petición de información, junto al análisis de páginas web y planes de desarrollo municipal, para obtener información sobre la forma en que los municipios perciben y ejecutan la transición de la Estrategia de GEL a la Política de Gobierno Digital.

Las responsabilidades de los municipios como base política-administrativa más cercana a la ciudadanía sigue siendo un eje fundamental en la materialización de la política pública nacional, de esta forma, no hay que desestimar el trabajo adelantado en términos de la Estrategia de GEL, para ello, a continuación se presenta la postura de las alcaldías municipales frente a variables intervenidas en la presente investigación como ejes de análisis.

Las preguntas indagadas, a una muestra de 100 municipios, recogen la visión de las alcaldías municipales respecto a la implementación de la Estrategia de GEL en el periodo de 2016-2018, teniendo en cuenta que abarca los dos últimos años de implementación de la estrategia y el periodo de evolución a Política Pública de Gobierno Digital. Esto, permitirá analizar la forma en que las alcaldías municipales se están preparando para la ejecución de la Política Pública de Gobierno Digital.

Para efectos de lo anterior, se tuvieron en cuenta los siguientes ejes de análisis:

1. Las acciones de la administración municipal encaminadas a la materialización de la Estrategia de GEL y el marco que estas establecen en el proceso de evolución de la estrategia a política pública.
2. La jerarquía que la administración municipal asigna a los temas concernientes a la consolidación del gobierno abierto y la innovación en el marco del plan de desarrollo municipal
3. Los esfuerzos que la administración municipal ha realizado por su cuenta en materia de capacitación en lo relacionado con gobierno abierto e innovación, o que ha recibido por parte del nivel departamental o nacional.

En lo que respecta a los avances investigativos hallados, se determinó que existen asimetrías en la forma en que las alcaldías han implementado la Estrategia de GEL y, por tanto, en la manera en que se están asumiendo los retos de implementación de la reciente Política Pública de Gobierno Digital (2018), encontrando categorías de influencia que se presentan a continuación.

3.1 Arquitectura administrativa en torno a las TIC

Una de las responsabilidades para los entes territoriales establecidos en el manual de implementación de la estrategia en línea es contar, al interior de la entidad, con un comité

de gobierno en línea. Sin embargo, en la práctica se espera que las alcaldías municipales destinen áreas o dependencias especializadas en la formación de facultades de TIC.

Dado lo anterior, se observó que el responsable de dar respuesta a los cuestionamientos sobre Gobierno Digital y en línea, encauzados a través de los derechos de petición enviados a los 100 municipios —muestra de este análisis—, solo el 21 % (21 municipios) contestaron a través de dependencias de TIC, encontrando para la mayoría de los casos que dentro de la alcaldía municipal se designa a las secretarías de planeación como responsables del tema.

Asimismo, se encontró que de los 21 municipios que cuentan con dependencias de TIC, 13 corresponden a ciudades capitales y diez a municipios de primera categoría (ver tabla 3). Por otra parte, 17 de los municipios aluden haber realizado acciones encaminadas al cumplimiento de la Estrategia de GEL, es decir, el 81 % de estos municipios.

Tabla 3. Área responsable de dar respuesta a interrogantes sobre las TIC en la entidad municipal

	Municipios	%
Dirección TIC	21	21 %
Otras áreas de la alcaldía municipal	79	79 %

Fuente. Elaboración propia a partir de las respuestas de las alcaldías, relacionadas con la petición de información sobre temas de gobierno abierto, política digital e implementación de las TIC.

Lo anterior evidencia la necesidad de replicar la implementación de direcciones de TIC dentro de las alcaldías municipales en todo el país; sin embargo, evidencia la falencia en cuanto arquitectura administrativa de las TIC en las entidades municipales, especialmente aquellos municipios que se encuentran fuera de las categorías municipales de primera clase.

3.2 Categorías municipales

En Colombia, los municipios se organizan según sus ingresos corrientes de libre destinación y su población, asignándoles un tipo de categoría (especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta [Ley 617, 2000]). Esta categorización, en el análisis que compete a esta investigación, permite abordar el análisis sobre la influencia de la categorización municipal en la implementación de la política pública, al realizar un ejercicio comparativo entre la categoría más baja y las dos más altas, y observar factores influenciadores de asimetrías de implementación de la estrategia.

Por un lado, al realizar un barrido de la información tomada de una muestra de cincuenta y seis municipios de sexta categoría, diecinueve de primera categoría y cinco de categoría especial, se hallaron características específicas y disímiles en los municipios en el

marco de la implementación de acciones encaminadas a la consolidación de la Estrategia de GEL. De esta manera, se presentaron los siguientes resultados:

Se partió de la consideración de los componentes de la Estrategia de GEL incluidos en el Decreto 2693 de 2012 (ver cuadro 2), definidos como elementos transversales, información en línea, interacción en línea, transacción en línea, transacción y democracia en línea. Elementos que, en un principio, nacen como fases bajo el Conpes 3650.

Así, tomando como base las acciones que desarrollan los anteriores componentes, se tomó la muestra y por medio de un análisis de los municipios en comparación a su misma categoría y luego entre las tres categorías municipales, muestra del análisis, se sometió acorde a la visión de las mismas, las acciones adelantadas en materia de gobierno abierto y gobierno en línea, con cada uno de los anteriores componentes.

Frente a los elementos transversales y respecto a la institucionalización de la Estrategia de GEL del total de la muestra de 16 municipios, que equivalen al 28,57 %, manifiestan haber institucionalizado la estrategia, mientras que 23 municipios, que equivalen al 41,07 %, manifiestan no haberlo hecho. Por otro lado, al realizar la misma revisión en la muestra de los municipios de categoría especial y primera, 15 municipios, que equivalen al 62,5 %, manifiestan haberla institucionalizado, mientras que 23 municipios, que equivalen al 41,07 %, no lo han hecho.

En cuanto a las demás acciones encaminadas a la implementación de la Estrategia de GEL, se encuentra que el 100 % de los municipios de la muestra cuentan con página web, que parte de la iniciativa del MinTIC en su intención de expandir la estrategia «Mi Colombia Digital» a través de la Dirección de Gobierno Digital (MinTIC, 2002), con la pretensión de entregar soluciones tecnológicas a las entidades para fomentar la interacción, la participación y la publicación de información de interés para los ciudadanos, y bajo el formato de dirección electrónica www.municipio-departamento.gov.co

Sin embargo, al ahondar en las acciones en materia de información en línea, interacción en línea, transacción en línea, transacción y democracia en línea, los resultados varían en los municipios de sexta categoría (ver tabla 4) y los municipios de categoría especial y primera (ver tabla 5) de la siguiente manera.

Tabla 4. Categorías municipales. Implementación de la Estrategia de GEL en municipios de sexta categoría

Acciones	No han implementado	Sí han implementado	No especifican
Elementos transversales	23 (41,07 %)	16 (28,57 %)	17 (30,36 %)
Información en línea	17 (30,36 %)	25 (44,64 %)	14 (25 %)
Interacción en línea	27 (48,21 %)	13 (23,21 %)	16 (28,57 %)
Transacción en línea	32 (57,14 %)	7 (12,5 %)	17 (30,36 %)

Acciones	No han implementado	Sí han implementado	No especifican
Transacción	31 (55,36 %)	8 (14,29 %)	17 (30,36 %)
Democracia en línea	25 (44,64 %)	14 (25 %)	17 (30,36 %)

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 5. Implementación de la Estrategia de GEL en municipios de primera y categoría especial

Acciones	No han implementado	Sí han implementado	No especifican
Elementos transversales	7 (29%)	15 (62,5%)	2 (8,33 %)
Información en línea	5 (20,83%)	17 (70,83%)	2 (8,33 %)
Interacción en línea	9 (33,5%)	13(54,17%)	2 (8,33 %)
Transacción en línea	10 (41,67%)	12 (50%)	2 (8,33 %)
Transacción	8 (33,33%)	13 (54,17%)	3 (12,5%)
Democracia en línea	8 (33,33%)	14 (58,33%)	2 (8,33%)

Fuente. Elaboración propia.

Acciones información en línea. De la muestra de municipios de sexta categoría se encuentra que el 44,64 %, equivalente a 25 municipios, han implementado acciones, el 30,36 %, equivalente a 17 municipios, no han implementado acciones, y el 25 %, equivalente a 14 municipios, no especifican información. Por otro lado, respecto a los municipios de categoría especial y primera categoría, se encuentra que de la muestra el 70,83 %, equivalente a 17 municipios, han implementado acciones, el 20,83 %, equivalente a cinco municipios, no han implementado acciones, y el restante 8,33 %, equivalente a dos municipios, no especifican información.

Acciones interacción en línea. De la muestra de municipios de sexta categoría se encuentra que el 23,21 %, equivalente a 13 municipios, han implementado acciones, mientras que el 48,21 %, equivalente a 27 municipios, no han implementado acciones, y el 28,57 %, equivalente a 16 municipios, no especifican información. Por otro lado, respecto a los municipios de categoría especial y primera categoría, se encuentra que de la muestra el 54,17 %, equivalente a 13 municipios, han implementado acciones, el 33,5 %, equivalente a nueve municipios, no han implementado acciones, y el restante 8,33 %, equivalente a dos municipios, no especifican información.

Acciones transacción en línea. De la muestra de municipios de sexta categoría se encuentra que tan solo el 12,5 %, equivalente a siete municipios, han implementado acciones, mientras que el 48,21 %, equivalente a 27 municipios, no han implementado acciones, y el 30,36 %, equivalente a 17 municipios, no especifican información. Por otro lado, respecto a los municipios de categoría especial y primera categoría, se encuentra

que de la muestra el 54,17 %, equivalente a 13 municipios, han implementado acciones, mientras que el 57,14 %, equivalente a 32 municipios, no han implementado acciones, y el restante 30,36 %, equivalente a 17 municipios, no especifican información.

Acciones transacción. De la muestra de municipios de sexta categoría se encuentra que tan solo el 14,29 %, equivalente a ocho municipios, han implementado acciones, mientras que el 55,36 %, equivalente a 31 municipios, no han implementado acciones, y el 30,36 %, equivalente a 17 municipios, no especifican información. Por otro lado, respecto a los municipios de categoría especial y primera categoría, se encuentra que de la muestra el 54,17 %, equivalente a 13 municipios, han implementado acciones, el 33,33 %, equivalente a ocho municipios, no han implementado acciones, y el restante 12,5 %, equivalente a tres municipios, no especifican información.

Acciones democracia en línea. De la muestra de municipios de sexta categoría se encuentra que tan solo el 25 %, equivalente a 14 municipios, han implementado acciones, mientras que el 44,64 %, equivalente a 25 municipios, no han implementado acciones, y el 30,36 %, equivalente a 17 municipios, no especifican información. Por otro lado, respecto a los municipios de categoría especial y primera categoría, se encuentra que de la muestra el 58,33 %, equivalente a 14 municipios, han implementado acciones, el 33,33 %, equivalente a ocho municipios, no han implementado acciones, y el restante 8,33 %, equivalente a dos municipios, no especifican información.

3.3. Relación de las acciones de la estrategia con los componentes de la Política de Gobierno Digital

Por otro lado, en el marco de la evolución de la Estrategia de GEL a la Política de Gobierno Digital, se determinó la relación de las acciones de la estrategia con los componentes de la Política de Gobierno Digital, al igual que en el análisis de las acciones encaminadas a la consolidación de la estrategia. El análisis de este punto tuvo como base la información tomada de una muestra de cincuenta y seis municipios de sexta categoría, diecinueve de primera categoría y cinco de categoría especial. Se presentaron los siguientes resultados:

Al comparar las acciones dentro de la estrategia, en el marco de la ahora Política de Gobierno en Línea en la muestra de municipios de sexta categoría (ver tabla 6), se encontró que dada la comprensión de los municipios sobre el gobierno en línea o el Gobierno Digital, la mayoría (32 %) responden haber implementado la estrategia encaminada al fortalecimiento de las TIC para la sociedad; sin embargo, se observan debilidades bajo la mira del componente de las TIC para el Estado con un 8,77 % de municipios que realizan acciones dentro de este componente y un 7 % que apuntan a ambos lados. Además, el 47 % de la muestra aluden contar solo con página web y correo institucional, pero no desarrollar acciones en torno a este campo debido a dificultades de recursos y de arquitectura de TIC en la alcaldía municipal.

Tabla 6. Relación de las acciones de la estrategia con los componentes de la Política de Gobierno Digital en municipios de sexta categoría

TIC para el Estado	5 (8,77%)
TIC para la sociedad	18 (31,58%)
TIC para el Estado y TIC para la sociedad	7 (12,28%)
Ninguno	24 (42,11%)
NE (no especifican)	3 (5,26%)

Fuente. Fuente *Manual para la implementación del Gobierno Digital*

Lo anterior, resulta preocupante si se analiza bajo la mirada de municipios de categoría primera y especial, solo el 25% alude no implementar acciones encaminadas a este aspecto y el restante 75% reportan acciones en estos dos componentes (ver tabla 7).

Tabla 7. Relación de las acciones de la estrategia con los componentes de la Política de Gobierno Digital categoría especial y primera

TIC para el Estado	3 (12,5%)
TIC para la sociedad	3 (12,5%)
TIC para el Estado y TIC para la sociedad	12 (50%)
Ninguno	6 (25%)
NE (no especifican)	0

Fuente. Fuente *Manual para la implementación del Gobierno Digital*.

3.4. Jerarquía del gobierno abierto en los planes de desarrollo municipal

En este punto, cabe mencionar que los municipios como entidad territorial poseen un instrumento de planificación llamado plan de desarrollo municipal, el cual hace las veces de «hoja de ruta» que orienta las acciones del gobierno municipal para un periodo de gobierno equivalente a cuatro años. En ese sentido, el plan de desarrollo plasma las estrategias de gobierno a través de ejes, programas, proyectos, metas y actividades a lograr en el periodo de gobierno.

En el marco de lo anterior, la materia de análisis en este punto es indagar en cómo se da a conocer el gobierno abierto y la innovación en los planes de desarrollo del nivel municipal de la muestra analizada. Para ello es necesario tener en cuenta qué alcance posee cada uno de los tipos de estrategias que pueden ser plasmadas en el plan de desarrollo, para de esta manera analizar los resultados obtenidos al analizar la muestra de estudio:

- **Eje temático.** Es el componente más general de la parte estratégica del plan de desarrollo. En consecuencia, muestra la estrategia de gobierno de manera agrupada por temas, y el conglomerado de programas, proyectos, metas y actividades a llevar a cabo en el periodo de gobierno.
- **Programa.** Mecanismo de intervención del Estado que materializa la política pública en planes de acción orientados al cumplimiento de un objetivo común. Está conformado por un conjunto de proyectos que deben ser realizados de acuerdo con el programa (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2013, p. 3).
- **Proyecto.** Se entiende como la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos públicos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades sentidas de la población. Contemplan actividades y metas planteadas en el tiempo (DNP, 2013, p. 3).
- **Metas.** Corresponden a la expresión cuantitativa y cualitativa de los logros que se pretenden obtener con el proyecto. Reflejan la magnitud o nivel específico de los resultados, es decir, de los productos, efectos o impactos que se esperan alcanzar. (DNP, 2013, p. 3).
- **Actividad.** Es la acción que contribuye a la transformación de insumos en productos. (DNP, 2013, p. 3).

Ahora bien, al realizar la revisión de los planes de desarrollo de la muestra de municipios de sexta categoría, en comparación con la muestra de municipios de categoría especial y primera (como polos de análisis), se presentan los siguientes hallazgos:

El 3,57 %⁵ de los municipios de sexta categoría, y el 16,67 %⁶ de los municipios de categoría especial y primera, asignan la jerarquía de eje temático al gobierno abierto e innovación. Lo anterior da cuenta de la importancia estratégica que desde el nivel territorial se está dando al tema en la planeación territorial pública; si bien la muestra aleatoria dista de ser representativa de la totalidad de los municipios del país en su respectiva categoría, permite conocer la percepción municipal del tema en el marco de la planeación territorial. Por otro lado, el 32,14 %⁷ de los municipios de sexta categoría, y el 41,67 %⁸ de los municipios de categoría especial y primera, le asignan la jerarquía de programa, es decir, que al interior de la estrategia de planeación municipal, se dispone de un conjunto de proyectos encaminados al desarrollo de acciones concernientes al gobierno abierto y la innovación.

5 Los municipios son Nunchía (Casanare) e Icononzo (Tolima).

6 Los municipios son Soacha (Cundinamarca), Santa Marta (Magdalena), Ibagué (Tolima) y Palmira (Valle del Cauca).

7 Los municipios son Valparaiso (Antioquia); Baranoa y Sabanalarga (Atlántico); Santa Rosa del Sur (Bolívar); Palestina (Caldas); Ayapel (Córdoba); Beltrán, Choachí, Pacho y Útica (Cundinamarca); Cabuyaro y El Castillo (Meta); Mocoa y Villagarzón (Putumayo); Filandia (Quindío); Pueblo Rico (Risaralda); Alvarado (Tolima) y Restrepo (Valle del Cauca).

8 Los municipios son Medellín y Rionegro (Antioquia); Cartagena (Bolívar); Montería (Córdoba); Bogotá y Mosquera (Cundinamarca); Cúcuta (Norte de Santander); Armenia (Quindío); Pereira (Risaralda) y Bucaramanga (Santander).

Adicionalmente, el 1,79 %⁹ de los municipios de sexta categoría, y el 4,17 %¹⁰ de los municipios de categoría especial y primera, asignan la jerarquía de proyecto al gobierno abierto e innovación; mientras que un 12,5 %¹¹ de los municipios de sexta categoría, y el 29,17 %¹² de los municipios de categoría especial y primera, asignan la jerarquía de meta. Finalmente, el 46,43 %¹³ de los municipios de sexta categoría no especifican tener en su plan de desarrollo temáticas relacionadas con el gobierno abierto y la innovación, lo cual muestra que no se tiene en cuenta el tema dentro de la visión del desarrollo territorial del municipio.

3.5. Implementación de las fases de la Estrategia de GEL en alcaldías municipales

El Decreto 1151 de 2008 y el *Manual de Gobierno en Línea* establecen los parámetros para cumplir con las fases de información, interacción, transacción, transformación y democracia en línea. Estas fases no son dependientes entre sí, ni tampoco necesitan que termine una para comenzar la otra, pero configuran un campo de responsabilidad tanto nacional como territorial para la materialización de la Estrategia de GEL y su posterior paso a política pública nacional (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Fases de implementación de la estrategia en línea

Fase	Acciones
Fase de información en línea «Publicaciones de información en línea»	Habilitar los propios sitios web para proveer en línea información, junto con esquemas básicos de búsqueda. Creación de un portal de gobierno que ofrece acceso a través de un solo punto a la información que publican las entidades en sus sitios web.
Información de interacción en línea «Comunicación de dos vías y consulta a bases de datos»	Actualización de los sitios web con regularidad. Comunicación de dos vías de entidades con ciudadanos y empresas. Consultas en línea e interacción con servidores públicos. Mecanismos que acercan al ciudadano con la administración, le posibilitan contactarla y hacer uso de la información.

9 El municipio es Sabanalarga (Atlántico).

10 El municipio es Valledupar (Cesar).

11 Los municipios son Saravena (Arauca); Pelaya (Cesar); Salgar y Tibirita (Cundinamarca); San José del Guaviare (Guaviare) y Mariquita (Tolima).

12 Los municipios son Tunja (Boyacá), Manizales (Caldas), Chía (Cundinamarca), Riohacha (La Guajira), Villavicencio (Meta), San Juan de Pasto (Nariño) y Cali (Valle del Cauca).

13 Los municipios son Leticia (Amazonas); Titiribí (Antioquia); Boyacá, Firatova, Pachavita, Boavita y Sativasur (Boyacá); Filadelfia (Caldas); Valparaiso (Caquetá); Buenos Aires (Cauca); Alto Baudó y Quibdó (Chocó); Apulo, Fosca, Gachetá, Guasca y Pime (Cundinamarca); Puerto Inírida (Guainía); Baraya (Huila); Villanueva (La Guajira); Apía (Risaralda); El Guamo, Falán y Fresno (Tolima); Uyoa (Valle del cauca); Mitú (Vaupés) y Puerto Carreño (Vichada).

Fase	Acciones
Fase de transacción en línea «Obtención de productos y servicios en línea»	Promover transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios. Canales seguros que ofrecen la posibilidad de navegar el sitio en cualquier otro idioma. Adelantar transacciones en línea. Publicaciones de información de contrataciones por realizar y ofertas en línea por enlaces seguros. Políticas de seguridad visibles que protegen el acceso a la información privada de los usuarios y con herramientas de medición del grado de satisfacción del ciudadano.
Fase de transformación en línea «Servicios organizados a partir de las necesidades»	Eliminar los límites entre las entidades. Organizar los servicios alrededor de necesidades de los ciudadanos y empresas, quienes pueden acceder a estos servicios por múltiples canales y/o ventanillas únicas virtuales. Instituciones interconectadas y con sistemas de información misionales integrados. Aprovechamiento de la intranet gubernamental. Habilitación de herramientas de personalización para adaptar los sitios web a sus preferencias.
Fase de democracia en línea «Construcción colectiva de políticas y toma de decisiones»	Participación activa y colectivamente del ciudadano en la toma de decisiones de un Estado totalmente integrado en línea. Incentivar a la ciudadanía a contribuir en la construcción y seguimiento de políticas, planes, programas y temas legislativos. Incentivar la participaciones en la toma de decisiones y en general. Involucrar a la sociedad en un diálogo abierto de doble vía.

Fuente. Elaboración propia con base en la información del documento de Estrategia de GEL en el orden territorial (2009).

Dado lo anterior, se confrontó a una muestra de 56 municipios de sexta categoría, teniendo en cuenta las acciones reportadas por las mismas, frente a la implementación de políticas de gobierno abierto y estrategia en línea, en donde los resultados del análisis evidenciaron que las fases más débiles de implementación son las de transformación en línea y democracia en línea con un 15% (8 municipios), las cuales corresponden a acciones en relación al cierre de brechas entre entidades, servicios organizados en torno a las necesidades de los ciudadanos, y la construcción colectiva que cuenta con la participación activa a través del uso de tecnologías y redes electrónicas denominada e-Democracia.

Cabe resaltar que la fase de información en línea se encuentra cubierta en un 100%; sin embargo, esta agrupa la información en la web, la apertura de páginas y correos institucionales y la visualización de los procesos en las alcaldías municipales. Además, la fase de interacción en línea muestra que, a pesar de ello, el 50% de las alcaldías no han logrado alcanzar la integración plena de la misma información dentro de los medios web e institucionales (ver tabla 8).

Tabla 8. Fase de implementación de la Estrategia de GEL de municipios de sexta categoría

Fase de información en línea	56 (100 %)
Fase de interacción en línea	26 (46,43 %)
Fase de transacción en línea	16 (28,57 %)
Fase de transformación en línea	8 (14,29 %)
Fase de democracia en línea	8 (14,29 %)

Fuente. Elaboración propia teniendo en cuenta la muestra de 56 municipios.

En general, se evidencia que las alcaldías han completado las fases sin que exista un estándar entre ellas, cada una ha avanzado en una fase más que en la otra; sin embargo, a diferencia de la fase de información en línea, se observan desequilibrios en las demás fases, frente a lo que cabe resaltar que hacen parte de una iniciativa implantada en el año 2010 y que generan inquietudes frente a la reciente transición a política pública.

Caso distinto al anterior, los municipios de categoría primera y especial en un 80% han completado la fase de interacción en línea (ver tabla 9). Sin embargo, sigue siendo evidente que las fases más débiles en la implementación de la estrategia siguen siendo la e-Democracia y la transformación en línea.

Tabla 9. Fases en municipios de especial y primera categoría

Fase de información en línea	24 (100 %)
Fase de interacción en línea	19 (79,17 %)
Fase de transacción en línea	14 (58,33 %)
Fase de transformación en línea	10 (41,67 %)
Fase de democracia en línea	9 (37,5 %)

Fuente. Elaboración propia teniendo en cuenta una muestra de 24 municipios.

4. Acciones que mejoran la visibilidad de las estrategias de gobierno abierto y en línea e innovación

El Estado cuenta con herramientas que mejoran la visibilidad de sus estrategias y la construcción de soluciones veraces y coherentes con las necesidades de la sociedad.

A continuación, se dará paso a dos de las acciones que mejoran la visibilidad de las estrategias de gobierno abierto y en línea e innovación. La primera alude a la apuesta por los mecanismos de cocreación de políticas públicas, y la segunda, se enmarca en la estrategia de capacitación para el fortalecimiento del gobierno abierto, en línea y la innovación.

4.1. Apuesta por mecanismos de cocreación de políticas públicas

Uno de los mecanismos orientados a la consolidación de la construcción de las políticas públicas desde su cocreación, y el surgimiento de ideas novedosas en torno a la transparencia, la participación ciudadana y la apertura de datos, son los laboratorios de innovación. De acuerdo con Acevedo y Dassen (2016), la mayoría de los laboratorios latinoamericanos encuentran su razón de ser en la necesidad de generar nuevos mecanismos de interfaz entre el Estado y un ciudadano que aún se siente distante de sus instituciones representativas (p.12).

En el marco de lo anterior, Acevedo y Dassen (2016) entienden que los laboratorios de innovación gubernamental:

Son espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Usualmente, estos espacios se caracterizan por la multi-sectorialidad de sus miembros y el abordaje colaborativo de los problemas. En medio de los organismos públicos tradicionales en los que el cambio de procesos y políticas implica riesgos y dificultades importantes, los laboratorios de innovación han comenzado a irrumpir en la escena política latinoamericana y global como entidades cuya labor es asumir esos riesgos y estimular el dinamismo (p. 21).

Sin embargo, el tema de los laboratorios de innovación es una idea reciente y mayoritariamente desconocida en concepto y alcance en el nivel territorial. Lo anterior se evidencia en los resultados obtenidos al indagar, a la muestra de municipios seleccionados aleatoriamente, sobre el desarrollo de laboratorios de innovación en el territorio de su jurisdicción. Al respecto, 23 municipios manifiestan que sí han desarrollado laboratorios de innovación (23%), 70 municipios manifiestan que no (70%) y siete municipios no reportan información al respecto (7%).

No obstante, aun cuando los municipios manifiestan que sí tienen laboratorios de innovación, la comprensión del concepto y alcance no es muy significativa, debido a que al observar el tipo de laboratorios con los que el municipio dice contar, y teniendo en cuenta que los laboratorios de innovación se enfocan principalmente en proyectos de participación ciudadana, apertura de datos, transparencia y cocreación (Acevedo y Dassen, 2016, p. 12), existe una tendencia a asociar los laboratorios de innovación con los Puntos Vive Digital. Al respecto, el 8% de los municipios indagados es coherente con el concepto, el 17% no tiene un concepto y alcance claro de los laboratorios de innovación y el 75% no reporta información al respecto.

Por otro lado, se encuentra que los resultados por categoría municipal varían, tal como se observa a continuación:

- **En la muestra de los municipios de sexta categoría,** seis¹⁴ expresan contar con laboratorios de innovación, 46 municipios expresan que no cuentan con laboratorios de innovación y cuatro no especifican información al respecto. No obstante, solamente un municipio de los que dice contar con laboratorios de innovación denota el mismo en concepto y alcance.
- **En la muestra de municipios de quinta categoría** ninguno cuenta con laboratorios.
- **En la muestra de municipios de cuarta categoría,** uno¹⁵ expresa contar con laboratorios de innovación y otro expresa que no cuenta con laboratorios. Adicionalmente, el concepto y alcance del laboratorio con el que cuenta se denota de manera clara.
- **En la muestra de municipios de tercera categoría,** tres¹⁶ expresan contar con laboratorios de innovación; sin embargo, ninguno es congruente con el concepto y alcance de laboratorio de innovación.
- **En la muestra de municipios de segunda categoría,** dos¹⁷ expresan contar con laboratorios de innovación y cinco municipios expresan que no cuentan con laboratorios de innovación. No obstante, solamente un municipio de los que dice contar con laboratorios denota el mismo en concepto y alcance.
- **En la muestra de municipios de primera categoría,** siete¹⁸ expresan contar con laboratorios de innovación, diez municipios expresan que no cuentan con laboratorios de innovación y dos no especifican información al respecto. Sin embargo, solamente dos municipios de los que dicen contar con laboratorios de innovación denotan los mismos en concepto y alcance.
- **En la muestra de municipios de categoría especial,** cuatro¹⁹ expresan contar con laboratorios de innovación y un municipio expresa que no cuenta con laboratorios. Sin embargo, tres de los municipios que dicen contar con laboratorios de innovación denotan los mismos en concepto y alcance.

4.2. Capacitación para el fortalecimiento del gobierno abierto, en línea y la innovación

La capacitación humaniza las estrategias para ser comprendidas y adoptadas por parte del personal a cargo de su implementación. Por este motivo, se hace necesario saber si la administración municipal ha prestado alguna asesoría y/o capacitación por sí misma o la ha recibido por parte de la administración departamental o el gobierno central en lo relacionado con gobierno abierto, en línea y/o innovación. Frente a lo anterior se encontró lo siguiente.

14 Los municipios son Ayapel (Córdoba); Choachí, Pacho, Salgar, Útica (Cundinamarca) y Filandia (Quindío).

15 El municipio es Arauca (Arauca).

16 Los municipios son Copacabana (Antioquia), Duitama (Boyacá) y La Jagua de Ibirico (Cesar).

17 Los municipios son Florencia (Caquetá) y Sincelajo (Sucre).

18 Los municipios son Tunja (Boyacá), Manizales (Caldas), Montería (Córdoba), Soacha (Cundinamarca), San Juan de Pasto (Nariño), Cúcuta (Norte de Santander) e Ibagué (Tolima).

19 Los municipios son Medellín (Antioquia), Barranquilla (Atlántico), Bogotá D.C. y Cali (Valle del Cauca).

- **Capacitación por parte del municipio.** 49 municipios manifiestan que no han brindado capacitación en estos temas por su cuenta, 38 municipios sí han brindado capacitación por su cuenta en estos temas y 13 municipios no reportan información al respecto.
- **Capacitación por parte del departamento o la nación.** 27 municipios manifiestan que no ha sido brindada capacitación en estos temas por parte del departamento o la nación, 62 municipios manifiestan que sí ha sido brindada capacitación en estos temas y 11 municipios no reportan información al respecto.

Lo anterior muestra que se hace necesario un esfuerzo más grande en términos de capacitación en el municipio, para que las estrategias encaminadas a la consolidación del gobierno abierto, en línea (ahora digital) y la innovación, se institucionalicen con estrategias que permitan la mejora en los procesos, la prestación de los servicios y la respuesta a las demandas de la sociedad.

5. Conclusiones

Realizar el análisis y la revisión del uso y apropiación de las TIC por parte de las alcaldías municipales significó constatar, para nuestra investigación, que a pesar de las limitaciones que todavía existen en el uso óptimo de las TIC, aplicadas en la administración, son varios los esfuerzos que hay que reconocer en materia de innovación y Gobierno Digital. No se pueden negar las iniciativas adelantadas en el marco de un país con brechas tecnológicas y el esfuerzo del Gobierno nacional por la consolidación de la Política Pública de Gobierno Digital bajo el Decreto 1008 de 2018.

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo adelantado y del apoyo por parte de las entidades territoriales, aún falta un largo camino que recorrer en medio de la transición de estrategia a política pública, y el reconocimiento de las falencias y vacíos que dejó atrás la estrategia. Dentro de este marco, cabe resaltar que la Estrategia de GEL, desde el sustento normativo del Conpes 3650, aborda un nivel de especificidad más profundo en sus componentes que los de la Política Pública de Gobierno Digital, lo cual conduce a que no sea tan sencillo identificar en dónde se encuentran las falencias, debido a la generalidad de los componentes en la nueva política.

Más allá de las asimetrías encontradas en la implementación de la estrategia pública y los factores que influyen en la no aplicación de manera estándar de los beneficios de las herramientas de TIC, y los usos de plataformas en línea para todas las administraciones municipales, se comprendió que el mayor factor de asimetría es que cada municipio posee una manera interpretativa de la política en concepto y alcance acorde a sus limitantes recursos, de allí que se haya analizado la categorización municipal, como muestra de que la política pública debe ir más allá de la consideración de las responsabilidades de los entes territoriales, esto es, que debe llegar al planteamiento de una estrategia que aborde la problemática de los recursos y de la priorización de otros fenómenos en los municipios, por ejemplo, de sexta categoría.

Desde este punto, y con base en la política pública, las alcaldías municipales deben de establecer puntos de común acuerdo en la implementación, que vayan más allá de las estrategias de publicación y creación de páginas web institucionales, sino de interpretaciones razonables en cuanto a la política, al enfoque teórico y al normativo sobre el asunto, para alcanzar una finalización de la estrategia y la apertura a la implementación de una política pública integral de acceso a todos los entes territoriales y de pleno conocimiento entre los servidores públicos.

Se demostró que es necesario pensar en una arquitectura diseñada en torno a las TIC dentro de la parte administrativa de las alcaldías municipales, y de la formación e incentivos al funcionariado público en la implementación de la estrategia, dado que en municipios con bajo nivel de ingresos, es decir, de sexta categoría, son más grandes los retos cuando se habla de dificultades generales que abarcan la estructura organizativa de las TIC y las limitaciones frente a la ventaja de los municipios de altas categorías, que terminan gozando de los beneficios de la apertura gubernamental.

Pero el desarrollo de actividades, en torno a una arquitectura de TIC, implica un compromiso tanto de la cabeza principal de la alcaldía (alcalde) como del acompañamiento que se haga al trabajo de la implementación de un modelo basado en la estrategia de TIC, de parte de los entes departamentales y nacionales. Así mismo, es importante la consideración de esta, no solo como metas de ejecución y resultados del plan de desarrollo municipal, sino en medio de jerarquías transversales que impliquen una modernización y la búsqueda de estrategias innovadoras en todas las áreas de desarrollo municipal.

Adicionalmente, aunque no existe un parámetro estrictamente obligatorio de adopción de las TIC en la administración municipal, es recomendable tener en cuenta siempre los requerimientos, la concepción normativa, las necesidades, los intereses y las conclusiones de cada proceso vivido en medio de la práctica administrativa municipal. Esto, con el fin de buscar la creación de valor público en cada una de las acciones del estado y contribuir de esta manera al fortalecimiento de la confianza de la sociedad.

Estamos ante déficits de implementación de la estrategia en línea, dado que, como se mostró en este documento, aún faltan fases por completar por parte de los municipios y se necesita una mayor pedagogía frente al tema, siendo necesarios procesos de aprovechamiento en medio del reconocimiento de los retos y el impulso dado por el MinTIC a la estrategia.

Sin embargo, mientras existan asimetrías seguirán existiendo municipios que se beneficien más que otros, y serán los municipios con menores conocimientos sobre el tema los que terminen afectados por problemas de apertura gubernamental, fallas en la gobernanza, y ausencias y debilidades de la política en cuanto a la implementación.

Por otra parte, no existe un consenso en cuanto a la implementación ideal de un Gobierno Digital y un gobierno abierto, lo que induce a pensar que se requiere de la adopción de una nueva gobernanza digital apalancada en las TIC, que garantice una amplia participación de todos los sectores de la ciudadanía y de los servidores públicos, para empoderarnos en la toma de decisiones de políticas públicas, y en el conocimiento sobre la Estrategia de GEL y la Política Pública de Gobierno Digital.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia [C. P.], art. 311. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Acevedo y Dassen. (2016). Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios para la administración pública. Banco Interamericano de desarrollo.

Congreso de la República. (2000). Ley 617 de 2000. Se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Congreso de la República. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 [Ley 1151, de 2007]. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html

Congreso de la República. (2009). Ley 1341 de 2009. «Por medio del cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea (...)». Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/porta/604/w3-article-3643.html>

Congreso de la República. (2012). Ley 1551 de 2012. «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios». Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2010). Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes] 3650. Declaración Estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes] 3785. «Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano (...)».

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). Definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y representaciones. Bogotá, D. C. Recuperado de <https://bit.ly/2vLJA53>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2002). Mi Colombia Digital. Recuperado de <https://goo.gl/M8Cdxu>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2009). Estrategia de Gobierno en Línea en el orden territorial. Recuperado de <https://goo.gl/6U-FqKN>.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2018a). *Manual para la implementación de Gobierno Digital: dirigido a entidades públicas de orden nacional y territorial*. Recuperado de <https://goo.gl/zjnCST>

Presidencia de la República de Colombia/Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2008). Decreto 1151 de 2008. «Por medio del cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea (...)». Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3643.html>

Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 1499 de 2017. «Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015». Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>

Presidencia de la República de Colombia/Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2012). Decreto 2693 de 2012. «Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea (...)». Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3586_documento.pdf

Presidencia de la República de Colombia/Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2018b). Decreto 1008 de 2018. «Por el cual se establece los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital». Recuperado de <https://goo.gl/9kCFQ6>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA]. (2016). Definiendo las asimetrías en América Latina y el Caribe. Un enfoque cuantitativo. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.

Ponencia 3.

Democracia plebeya en el Catatumbo: una experiencia de gobernanza desde el territorio

Guillermo Andrés Pérez Pardo¹

Investigador del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales–THESEUS, Universidad Nacional de Colombia

Laura Chica Velásquez²

Investigadora del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales–THESEUS, Universidad Nacional de Colombia

Autores hablan del mundo subdesarrollado como si fuera simplemente un vacío inane, necesitado del capital industrial y piensan en el modo de vivificar su actividad (...) El mundo campesino no es amorfo, sino organizado, que posee sus propias formas de organización. Además, estas formas de organización cambian de un campesinado a otro. No existe una fórmula fácil de aplicar en general. (Wolf, 1971: 6).

En junio de 2013 inició en el Catatumbo, nororiente de Colombia, una protesta campesina que se extendió progresivamente a distintas regiones del país, convirtiéndose en una huelga a escala nacional que duró cerca de tres meses (Paro Nacional Agrario). El paro del Catatumbo fue una acción colectiva impulsada principalmente por la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), cuyo objetivo fue llamar la atención del Gobierno colombiano sobre la difícil situación socioeconómica y de violación de derechos humanos en la región. Esta situación es producto de la confluencia de factores como la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, el conflicto social y armado, y la falta de posibilidades para la realización de proyectos campesinos sobre el territorio.

En principio el foco de las revueltas estuvo en los municipios de Ocaña y Tibú, en el departamento de Norte de Santander. Luego, las acciones colectivas de organizaciones campesinas, el movimiento indígena y otros sectores sociales se extendieron por los departamentos de Cauca y Boyacá, y por Bogotá, entre otros. En un poco más de tres semanas, las principales vías de comunicación del país estaban bloqueadas por barricadas, convirtiéndose en escenario de violentos enfrentamientos entre comunidades rurales y la Policía Nacional.

El paro del Catatumbo derivó en la instalación de la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA), un espacio de diálogo y participación entre el campesinado y el Gobierno nacional.

1 Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en antropología de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Correo: gaperezp@unal.edu.co

2 Polítóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Correo: lchicav@unal.edu.co

A su vez, el Paro Nacional Agrario dio lugar a la instalación de la Mesa Única Nacional (MUN), a través del Decreto presidencial 870 de 2014, un espacio de interlocución entre la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular y el Gobierno nacional. Estos espacios serán analizados en este artículo desde la perspectiva de democracia plebeya (García, 2009), entendida como una forma de incidencia en los asuntos de política pública mediante la acción colectiva por parte de sectores marginados del poder político.

Este trabajo pretende analizar las formas de acción colectiva de la Ascamcat, en clave de participación política y gobernanza desde el territorio. Con tal objetivo, se propone describir las prácticas y propuestas políticas de esta organización campesina que posibilitaron los escenarios de gobernanza desde el territorio en el contexto del Paro (2013) y explorar las implicaciones sociopolíticas de la creación de la MIA y de la MUN, como espacios de interlocución y participación.

El texto está dividido en cuatro secciones. Inicialmente se comentarán algunos elementos metodológicos utilizados para el análisis de la economía moral campesina, así como del momento de democracia plebeya suscitado en el Catatumbo en junio de 2013. Posteriormente, se presentará el contexto en el que se desarrollaron las formas de acción colectiva y las propuestas de la organización que propiciaron los espacios de gobernanza. Luego se profundizará en las implicaciones sociopolíticas del Decreto 870 de 2014 y de la conformación de la MIA. A manera de cierre se presentarán algunas conclusiones que evocan nuevas reflexiones sobre la democracia contemporánea, la acción colectiva y la gestión pública estatal en su relación con la sociedad civil.

Metodología

Sábado 6 de julio de 2013

«Señor presidente: me gustaría tenerlo enfrente de frente a mí para que me lo diga en mi cara que soy guerrillera. No lo soy, ninguno de nosotros es guerrillero. Somos gente trabajadora, campesinos que tratamos de vivir con lo que se pueda». Margarita, campesina en el paro del Catatumbo. (Ascamcat/Agencia Prensa Rural, 2013a).

La Ascamcat y, en general, las organizaciones que convergen en la MIA y en la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, han dejado registro de su subjetividad política e identidad organizativa en diferentes canales y distintos lenguajes —documentos escritos, musicales y audiovisuales—, por medio de los cuales divulgan su proyecto político, su corpus ideológico y las denuncias sobre violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Un instrumento de difusión fue el colectivo de comunicación *Prensa Rural*, medio periodístico cuyo objetivo es difundir el discurso producido por estas colectividades.³

Prensa Rural hizo las veces de archivo en el cual se almacenó, al menos en parte, el corpus discursivo emanado durante la protesta del 2013. Al remitirnos a estos archivos es posible

3 Para mayor información sobre la *Agencia Prensa Rural* el lector puede acceder al artículo «¿Qué es la *Agencia Prensa Rural*?» (Barragán, 2013).

valorarlos en relación al contexto en que fueron producidos y a la capacidad generativa que lograron. Siguiendo a Luisa Martín Rojo, «los discursos instituyen, ordenan, organizan nuestra interpretación de los acontecimientos y de la sociedad e incorporan además opiniones, valores e ideologías. Este poder generador es común a todos los discursos» (1997: 4). Por tanto, el acto comunicativo, que lleva implícita una enunciación discursiva, pone en marcha la capacidad creadora del discurso, y es en el marco de la interacción donde se rechaza o se aprueba, se excluye o se integra, se visibiliza o se ignora, se reconfigura o se reafirma la «realidad» afirmada por el emisor —en este caso las organizaciones campesinas—.

Esta producción discursiva⁴ toma relevancia para la indagación, porque en ella se condensa la comprensión del mundo que acompañó a la economía moral durante la protesta —referida, especialmente, a los desarrollos de Didier Fassin (2015: 279)—. Parafraseando al antropólogo francés, la economía moral es la respuesta colectiva a la ruptura del marco normativo consuetudinario por parte de un agente externo al grupo comunitario, y la reacción dependerá del contexto en que se vulnera el orden moral predominante generando un prisma de sentimientos, actitudes, discursos y agencias, según sea el caso. Así, la economía moral no solo está condicionada por los valores y normas consuetudinarias, sino por el contexto de su producción y los alcances de su circulación.

En dichos discursos se afirma la identidad campesina local y las motivaciones para mantener la protesta, a pesar de los altos costos en vidas humanas (cuatro campesinos muertos), económicos (abandono de las fincas o del jornal por dos meses) y políticos (persecución y amenazas que sufrieron los dirigentes posteriormente a las jornadas de protesta). En una palabra, estas narrativas son una exposición de motivos de la democracia plebeya sostenida por la economía moral.

Ahora bien, la capacidad movilizadora de la economía moral se debe a que es el resultado de una experiencia compartida, en la cual se pone en diálogo el conocimiento práctico de las comunidades campesinas y las comprensiones del mundo que habitan. Es decir, en un proceso consciente o inconsciente, los y las campesinas del Catatumbo elaboran valoraciones sobre las condiciones vitales y las relaciones económicas y políticas ejercidas en su región. Ello lleva, implícitamente, una reflexión del campesinado sobre la injusticia, no solo en un plano abstracto, también en el plano de la experiencia sensible, enlazando juicios de valor con su trayectoria vital. Vista así, la economía moral arraiga un incesante ejercicio intelectual que pone en relación el saber propio del campesinado con la praxis, donde uno de sus resultados es el apaciguamiento o excitación de la ira.

En un esfuerzo por sintetizar lo expuesto, se considera que la economía moral fue el factor decisivo para el sostenimiento de la movilización campesina, lo cual llevó a la instalación de escenarios de interlocución. Así lo demuestra el devenir del paro de la Ascamcat. Este inició con el bloqueo de vías, pasando por la confrontación violenta y el desconocimiento estatal de la legitimidad de la protestas, llegando finalmente al momen-

4 Al revisar la página web de la *Agencia Prensa Rural* (www.prensarural.org) se halló que entre el 18 de junio y el 4 de septiembre de 2013 elaboraron cerca de cuarenta y seis documentos.

to del reconocimiento de la asociación campesina como interlocutora del Estado. Este proceso dinámico es resultado de varios factores. Por una parte, el proceso organizativo previo a la huelga, ya que es necesario tener una colectividad cohesionada para el éxito en las acciones políticas colectivas. En este caso, no solo operaron los compromisos adquiridos por cada persona con la Ascamcat, sino un conjunto de valoraciones subjetivas propias de la economía moral campesina, a saber: sentimientos de rabia e indignación ante la injusticia de la desigualdad en el Catatumbo.

Cuando el paro sobrepasó el mes de permanencia ya había miles de personas en las carreteras del Catatumbo. Unas confrontando con piedras y palos a la policía, otras explicando el motivo de la protesta a quienes iban llegando a Ocaña y Tibú, algunas preparando la negociación e interlocución con el Estado, un grupo más pequeño curando a quienes estaban heridos y otro grupo trabajando en la difusión mediática de lo que sucedía. En ese contexto, además de sentimientos de rabia e indignación, también operó la solidaridad de decenas de personas del Catatumbo que llevaron comida, ropa y medicamentos; también hubo quienes realizaron verificación internacional de protección de derechos humanos ante el ejercicio de la violencia. Este acompañamiento solidario solventó las necesidades inmediatas, permitiendo prolongar la protesta y generar mayor presión en la exigencia de las demandas.

La solidaridad y el apoyo que recibió la protesta del Catatumbo quedaron registrados en notas de prensa,⁵ en comunicados de las organizaciones que participaron⁶ y en declaraciones de la Ascamcat. Una de las declaraciones de esta afirmaba: «Hemos recibido la invaluable solidaridad y acompañamiento de amplios sectores sociales y populares a nivel nacional e internacional, de la comunidad internacional con presencia en Colombia, de la academia, de artistas, políticos, estudiantes, a quienes extendemos nuestra profunda gratitud» (Ascamcat/Agencia Prensa Rural, 2013b). Se intuye que sin este apoyo hubiese sido levantada la huelga antes de llegar a un acuerdo entre la asociación campesina y los representantes del Gobierno nacional.

Formas de acción colectiva y propuestas alternativas en el Catatumbo

El paro se consolidó como un mecanismo para elevar la voz del campesinado catatumbero hacia la opinión pública e instituciones estatales, a las que pretendía interpelar. La primera motivación de esta protesta fue la exigencia de detener las erradicaciones forzadas de coca que el Estado colombiano adelantaba en el territorio. En el desarrollo del paro se fueron exponiendo exigencias y propuestas más amplias por parte del campesinado, que están contenidas en *el Pliego de exigencias del campesinado movilizado del Catatumbo* (Ascamcat/Agencia Prensa Rural, 2013c), *el Plan de Desarrollo Sostenible para la Constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo* (Ascamcat y Corporación

5 Véase, por ejemplo, la nota del periodista Horacio Duque: «Catatumbo, Paro Nacional Agrario y solidario». (2013).

6 Consúltese, por ejemplo, el comunicado elaborado por el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA), titulado: «Solidaridad de organizaciones no gubernamentales con el pueblo campesino del Catatumbo» (2013). También está disponible el comunicado: «Declaración de solidaridad de Alliance for Global Justice» (2013).

Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez [CCALCP], 2012) y en otros documentos y comunicados construidos por la organización.

La propuesta de constitución de una zona de reserva campesina (ZRC) en el Catatumbo, principal reivindicación de la Ascamcat, pone en el centro la cuestión del territorio y el ordenamiento territorial. Según la Ley 388 de 1997:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, (...) en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio. La constitución de la ZRC como forma de ordenamiento del territorio parte de la necesidad de una propuesta alternativa de arraigo y propiedad de la tierra y de [los] recursos naturales, y el avance hacia una verdadera reforma agraria integral (Ascamcat y CCALCP, 2012).

El Plan de Desarrollo Alternativo para la Reconstrucción y Permanencia de la Economía Campesina en la Región del Catatumbo–Norte de Santander (Ascamcat y CCALCP, 2012), construido en 2012 como un esfuerzo de las comunidades de los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra, San Calixto, Hacarí y Tibú, para lograr la constitución de una ZRC, desarrolla propuestas de participación, económicas, productivas, ambientales, de reconstrucción del tejido social y protección de derechos, que se relacionan entre sí alrededor de una forma alternativa de territorialidad que entiende el territorio como una unidad multidimensional:

Bajo estos presupuestos, hombres y mujeres —entendidos como campesinado—, territorio, espacio, naturaleza, medio ambiente y cultura conforman una unidad dialéctica contrapuesta, pero armonizable; de manera que la conservación del ambiente solo es posible a partir del ejercicio de la construcción de territorialidad y espacialidad que ejerce el mismo campesinado del Catatumbo, tal como lo ha venido haciendo históricamente. Dicha unidad es la esencia de la Zona de Reserva Campesina como base fundamental; por un lado, para el desarrollo de la economía campesina, su cultura, sus tradiciones y su permanencia en el territorio; y, por el otro, como clave para el mantenimiento y perdurabilidad del ambiente, la conservación de la riqueza natural de este y la preservación de la biodiversidad (Ascamcat y CCALCP, p. 30).

Como un aporte pertinente para el diseño de políticas públicas en la búsqueda de la llamada «paz territorial» (Jaramillo, 2013), esta visión invita a no fragmentar ni separar la noción de territorio de la participación, al entenderlo ya no solo como un espacio abstracto o netamente físico, sino como causa y efecto de un conjunto complejo de relaciones sociales; el territorio es inherente al desarrollo de todos los campos de la vida social (cultural, productivo, político, epistemológico, etc.), por tanto, envuelve también las formas de participación y toma de decisiones desde las comunidades.

En esta dirección, Barreto (2013) entiende el rol de la figura de ZRC como una forma de gobierno de bienes comunes que reivindica las interpretaciones particulares sobre el territorio, así:

(...) se presenta cuando comunidades organizadas en la administración de recursos de uso común (RUC), se empoderan en sintonía del poder emancipador popular, buscando

la reivindicación del campesinado y sus formas de producción social colonizadora para ocupar y apropiarse sustentablemente el territorio. Este tipo de gobierno de RUC es ejercido por las zonas de reserva campesina (ZRC), las cuales endógenamente desarrollan políticas de ordenamiento territorial en cuanto uso, apropiación y aprovechamiento del suelo bajo. (p. 3).

Barreto (2013) afirma, que las formas de autogobierno vinculadas a la administración de bienes comunes estructuran elementos de una política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno (p. 12), esto quiere decir, que los desarrollos normativos y las prácticas de gobierno de comunidades organizadas en el territorio, también han de ser reconocidas como interpelantes a las políticas públicas impuestas tradicionalmente de arriba hacia abajo. Así, se vincula la experiencia organizativa de sujetos políticos colectivos a la construcción de significados o visiones sobre el ordenamiento territorial que deben ser consideradas.

Implicaciones sociopolíticas de la MIA y de la MUN

Como se mencionó, la protesta campesina del Catatumbo derivó en la instalación de la MIA y el Paro Nacional Agrario en la MUN, espacios de diálogo y participación entre diversas organizaciones y el Gobierno nacional.

Ahora bien, aunque el bloqueo de vías y la situación de excepcionalidad fueron condiciones de presión importantes para que el Gobierno optara por interlocutar con las organizaciones, estos nuevos espacios de gobernanza no hubieran sido posibles ni hubieran tenido algún alcance, si las organizaciones no tuvieran trayectorias que se materializan en propuestas alternativas, proyectos compartidos de futuro y ejercicios propios de participación.⁷ La Ascamcat evidencia esta trayectoria en la construcción de propuestas de ordenamiento territorial y gestión del territorio (como la propuesta de ZRC y el Plan de Desarrollo Alternativo para la Reconstrucción y Permanencia de la Economía Campesina en la Región del Catatumbo 2012), desarrolladas a través de procesos participativos al interior de la comunidad que, a su vez, permiten la reconstrucción del tejido social, la defensa de los derechos y la construcción de paz.

La sesión de la MIA implicó la aplicación de una metodología consensuada entre las partes (Ascamcat/*Agencia Prensa Rural*, 2013d) y la incidencia campesina en los ejercicios locales y regionales de gobernanza. En estas sesiones se lograron más de 15 acuerdos relacionados con acciones poserradicación, inversión social y ordenamiento territorial. La necesidad de hacer seguimiento al cumplimiento de estos acuerdos, también ha implicado un aprendizaje importante para la organización en términos de veeduría ciudadana.

El resultado de la acción colectiva fue entonces, la constitución de una forma temporal y parcialmente diferente de participación política, que le permitió al campesinado incidir en las decisiones político-administrativas sin acceder a los mecanismos de la democra-

⁷ Los campesinos y campesinas de la Ascamcat, por ejemplo, realizaban diariamente asambleas para la toma conjunta de decisiones antes de que los representantes acudieran a interlocutar con el Gobierno en la MIA.

cia representativa. Es, si se quiere, un proceso de institucionalización de un espacio de gobernanza cuyo origen estuvo en un ejercicio de movilización social, que es imposible de comprender y analizar sin su devenir sociohistórico, orientado bajo las categorías de economía moral y democracia plebeya.

Experiencias similares se han presentado en otros contextos en que la acción colectiva se consolida como alternativa de incidencia política. Poco a poco se hace más común un formato de participación que, como lo afirma Álvaro García Linera (2009), configura a la democracia contemporánea como una sinergia de acciones formales que se desarrollan dentro del Estado y por los conductos por él definidos, junto a iniciativas ciudadanas ajenas a las definiciones estatales que se abren paso por medio de la acción política colectiva. García Linera llamó democracia plebeya a la forma de acción colectiva por medio de la cual los sectores marginados del poder político inciden en los asuntos del Estado.

Estamos ante un nuevo concepto de democracia entendida como intervención en los asuntos de Estado a través del sindicato, [las organizaciones populares y comunitarias] con lo que los sujetos políticos legítimos se han de constituir a partir de ahora de manera corporativa. La democracia no es entonces un derecho abstracto, ni un decálogo de comportamientos administrados por una elegante burocracia política, como, por ejemplo, hoy. Democracia ha de adquirir el sentido común de práctica sindical, de cara a participar en las orientaciones de gobierno. (p. 182).

Esta configuración de la participación política, además de ser una versión particular de la participación democrática, en tanto convocó y vinculó a agentes políticos a discutir sobre asuntos socioeconómicos, se configuró —al menos coyunturalmente— como un ejercicio novedoso de gobernanza. Siguiendo el planteamiento de Zurbriggen (2011), gobernanza es la relación explícita que se construye entre un gobierno y un sector de la sociedad para diseñar y evaluar los proyectos de desarrollo económico, social y político, que llevan de la enunciación retórica de las políticas públicas a la intervención práctica en el mundo material. Para el caso de la protesta del Catatumbo, el ejercicio gobernanza se consumó durante las negociaciones entre agentes estatales y agentes campesinos que llevaron a construir una ‘ruta’ para la declaración de una ZRC en el Catatumbo. Así, la construcción de acuerdos entre las partes para la terminación de la protesta orientó la acción estatal en el Catatumbo. Además, implicó el reconocimiento de la Ascamcat como interlocutora frente a los distintos agentes estatales, aceptando de facto las dimensiones éticas, culturales y territoriales de la subjetividad campesina.

Así, la instalación de la MIA y la promulgación del Decreto 870 de 2014, por el cual se regula un espacio de interlocución y participación con las organizaciones de la Cumbre Nacional Agraria, Campesina, Étnica y Popular denominado la MUN, demuestran un reconocimiento de la carencia de vías efectivas para la participación de subjetividades políticas campesinas en la formulación, implementación y evaluación de los desarrollos normativos y las políticas públicas que se aplican en sus territorios (negación de una ciudadanía campesina).

Estos dos espacios de gobernanza desde el territorio plantean entonces, el gran reto de reivindicar y permitir el ejercicio de una ciudadanía campesina y una democracia participativa. En esta dirección, García Linera (*TV Pública Argentina*, 2015) propone lo siguiente:

Una tercera posibilidad es que las prácticas políticas plebeyas, comunales y obreras salgan del cerco en que se hallan y se expandan de manera autónoma a todo el espacio público (...) Sería entonces una ampliación de la democracia, a partir de un arranque de iniciativa social que reinventaría el significado de ciudadanía como acto de responsabilidad permanente de cada persona en el destino de las demás.

Conclusiones

La protesta realizada por la Ascamcat es un hecho social constituido por un entramado de actores y relaciones sociales. En este proceso social, en el que comunidades rurales defienden su permanencia en el territorio, se hallan enraizadas las discusiones que organizaciones sociales, políticas y académicas en Colombia están desarrollando sobre el tipo y la calidad de la democracia, de los mecanismos de participación política y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

La MIA-Catatumbo y la MUN evidenciaron la necesidad de crear y fortalecer mecanismos concretos de participación, que hagan efectivo el mandato constitucional de «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación» (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 2.º).

Por su parte, las comunidades organizadas han desarrollado diversas formas comunitarias de toma de decisiones y de construcción de «proyectos compartidos de futuro». En ese orden, no puede dissociarse la participación política de la construcción territorial, pues la esfera de la toma de decisiones no debería alejarse de la capacidad de agencia de las comunidades y los actores colectivos en la materialidad concreta de las múltiples dimensiones que conforman el territorio.

La construcción de paz territorial pasa por la apertura hacia marcos interpretativos más amplios que no invaliden la agencia, las aspiraciones, las formas de desarrollo y de vida propuestas por las comunidades, al privilegiar únicamente las formas dominantes de interpretar el territorio.

Estas visiones dan cuenta del gran desafío de ampliar el entendimiento de las prácticas de ciudadanía y territorio hacia todos los terrenos de la vida en común, y de rescatar las formas de ciudadanización no estatales y los conocimientos que allí se construyen, en lo local, en las esferas de la vida en comunidad, donde simultáneamente se dan fuertes procesos de autoconocimiento social.

Quizás, sin ser conscientes de ello, la acción política colectiva se presenta como un medio y como un fin para el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la ampliación de la democracia y la reformulación de la política. Es un fin, en tanto puede desencadenar profundas reformas estatales y garantizar la participación de grupos poblacionales marginados del ejercicio del poder político del Estado, y es un medio, en tanto promueve la movilización y la acción política colectiva con el objetivo de lograr objetivos ético-políticos que benefician al común de los colectivos movilizados. Puede ser este el inicio de una nueva forma de hacer política sin las patologías de las democracias liberales: corrupción, clientelismo y gamonalismo. Será necesario, entonces, continuar desarrollando estrategias para su fortalecimiento, mantenimiento y cualificación.

Referencias bibliográficas

Alliance for Global Justice. (28 de junio de 2013). Declaración de solidaridad de la Alianza por la Justicia Global. En Asociación Campesina del Catatumbo [Ascamcat]/ *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de (2019, 15 de enero) <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11226>

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia [C.P.]. Recuperado de (2019, 16 de enero) <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Asociación Campesina del Catatumbo [Ascamcat]/ *Agencia Prensa Rural*. (6 de julio de 2013a). Carta de una campesina del Catatumbo al presidente. Recuperado de (2017, 6 de julio) <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article11291>

Asociación Campesina del Catatumbo [Ascamcat]/ *Agencia Prensa Rural*. (31 de julio de 2013b). Acuerdo social para el Catatumbo. Una propuesta para la solución de las peticiones del campesinado. Recuperado de (2017, 13 de mayo) <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11524>

Asociación Campesina del Catatumbo [Ascamcat]/ *Agencia Prensa Rural* (25 de junio de 2013c). Pliego de exigencias del campesinado movilizad del Catatumbo. Recuperado de (2019, 16 de enero) <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11099>

Asociación Campesina del Catatumbo [Ascamcat]/ *Agencia Prensa Rural*. (27 de junio de 2013d). Propuesta metodológica consensuada y actualizada por los campesinos movilizad del Catatumbo. Recuperado de (2019, 16 de enero) <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11216>

Asociación Campesina del Catatumbo [Ascamcat] y Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez [CCALCP] (2012). Plan de Desarrollo Sostenible para la Constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo. Recuperado de (2019, 16 de enero) <https://es.scribd.com/doc/220358347/Plan-de-Desarrollo-Sostenible-zrc-Catatumbo>

Barragán Castellanos, J. S. (21 de julio de 2013). La Agencia Prensa Rural cumple hoy 10 años. ¿Qué es la Agencia Prensa Rural? En Ascamcat/*Agencia Prensa Rural*. Recuperado de (2019, 15 de enero) <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article11426>

Barreto, J. (2013). *Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: conflicto interno y gobierno de los bienes comunes*. (Tesis de maestría). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Duque Giraldo, H. (13 de julio de 2013). Catatumbo, Paro Nacional Agrario y solidario. En Ascamcat/*Agencia Prensa Rural*. Recuperado de (2019, 15 de enero) <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11355>

Fassin, D. (2015). La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la «crisis de los refugiados» de 2015 en Europa. En *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, n° 70 (2).

Instituto Latinoamericano por una Sociedad y un Derecho Alternativos [ILSA]. (10 de julio de 2013). Solidaridad de organizaciones no gubernamentales con el pueblo campesino del Catatumbo. En *Ascamcat/Agencia Prensa Rural*. Recuperado de (2019, 15 de enero) <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11327>

Jaramillo Caro, S. (23 de marzo de 2013). La paz territorial. Conferencia Universidad de Harvard.

Martín Rojo, L. (1997). El orden social de los discursos. En *Discurso, otoño-primavera 1997*.

TV Pública Argentina. (10 de octubre de 2015). *Diálogos por la Emancipación*. [Archivo de video]. Entrevista de Ricardo Forster, secretario de Coordinación Estratégica para el Pensamiento Nacional de Argentina, a Álvaro García Linera, vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia (2006-2010). La Paz, Bolivia. Recuperada de (2016, 19 de noviembre) <https://www.youtube.com/watch?v=UUgbOoupxfU>

Wolf, E. (1971). *Los campesinos*. Juan-Eduardo Cirlot Laporta (trad.). Barcelona: Editorial Labor.

Zurbriggen, C. (julio-diciembre de 2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. En *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38. México D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal. Recuperado de (2017, 13 de julio) <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>

Ponencia 4.

Análisis del modelo de Estado contratante frente al Estado ejecutor y productor en obras, bienes y servicios en Colombia

Erick Andrés Pérez Álvarez¹

**Ponente de la investigación en V Congreso Internacional IGP 2018
División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos
Socioeconómicos del IEMP**

El artículo tiene como fin presentar los resultados de la investigación adelantada entre el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y el ente Consultoría Jurídica de Colombia, el autor de la investigación es el doctor Jaime Chaves Villada, y el presente artículo tiene como base el escrito que a partir de ella se elaboró.

No obstante, es importante señalar que este escrito incluye la visión particular del ponente del estudio en el V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública (IGP) 2018, y que se centra en los ejes que abordó dicho análisis.

La ponencia en el V Congreso Internacional IGP se ubicó en el eje de participación y territorios, por tanto, se destaca que la investigación adelantada abordó, por un lado, fallas generales de la contratación estatal, y a su vez, analizó casos específicos de carácter regional que eran pertinentes para el estudio. Así, se estudiaron políticas públicas que tienen interés en la gobernanza de los territorios, la gestión pública y la gobernanza, y que afectan directamente la forma como los territorios contratan y ejecutan obras, bienes y servicios.

Como metodología de investigación se realizó un estudio cuantitativo y cualitativo que analizó los datos estadísticos proporcionados por los entes estatales, en especial los datos brindados por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, como también un análisis de la jurisprudencia, la normativa y la doctrina con respecto a la contratación estatal, que se consideró pertinente para el estudio.

Adicionalmente, se capturó la información de relevancia a nivel nacional y territorial tomando, en primer lugar, los datos de la agencia Colombia Compra Eficiente que mostraran la realidad nacional de la contratación de bienes y servicios con características técnicas uniformes en el país. En segundo lugar, se estudiaron los casos de la jurisprudencia y se escogieron los que se consideraron significativos para demostrar el mal uso de los contratos por prestación de servicios. En tercer lugar, se retomó información de la agencia

1 Magister y especialista en Comercio Internacional de la Universidad Sergio Arboleda, profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado en Colombia. Profesional Universitario de la Procuraduría General de la Nación Correo electrónico: eperez@procuraduria.gov.co

Colombia Compra Eficiente para estudiar el factor calidad en los contratos de obra, en específico se analizaron diez contratos del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) de Bogotá. Por último, se analizó el modelo de Estado descentralizado que existe en Colombia.

El tema de estudio de la contratación estatal nace de la crisis de corrupción que vive el país tanto a nivel nacional como territorial. Por cuenta de la corrupción se pierden entre 40 y 50 billones de pesos al año, cifras que rivalizan con el presupuesto nacional de 224,4 billones de pesos para el año 2017. Basta con revisar los medios de comunicación para encontrar noticias que alertan sobre irregularidades en la ejecución presupuestal, esto fue lo que motivó al IEMP a indagar sobre aquellos elementos en la estructura contractual y estatal que pueden ser el móvil para generar dichos desfases, tanto en los órdenes territoriales como nacionales.

La investigación tuvo por objetivos: 1. hacer un análisis de las principales fallas en la provisión de bienes, obras y servicios en Colombia, para lo cual se estudiaron distintas modalidades de contratación para los servicios y bienes con características técnicas uniformes, la contratación por prestación de servicios y el factor calidad en los contratos de obra; 2. analizar las ventajas o desventajas que pudiesen existir si el Estado proveyese directamente ciertos bienes, obras o servicios, para lo cual se analizaron los casos concretos en los cuales la normativa le ha permitido al Estado colombiano proveerlos directamente, y 3. estudiar el modelo de Estado colombiano.

En este artículo se explicarán, en primer término, los altos costos que han asumido las estructuras estatales, en especial las regiones, en la contratación de bienes y servicios con características técnicas uniformes, y cómo se han desarrollado los acuerdos marco en los entes territoriales. Luego, se expondrá el tema de la contratación directa de servicios y las dificultades que esta ha presentado, para hablar del factor calidad en las licitaciones públicas. A continuación, se expondrá y señalará cómo en los territorios el Estado ha asumido funciones de proveer bienes y servicios con los monopolios rentísticos, y cómo en unos casos especiales ha brindado directamente ciertos productos a nivel territorial, para así dar las conclusiones de la necesidad de la contratación pública y las ventajas y desventajas que se encontraron. Por último, se explicará el modelo de Estado que rige en Colombia, el cual es descentralizado y contrata los bienes, obras y servicios que requiere.

Así planteado el problema, se hizo un estudio detallado donde se destacaron las que se consideraron eran las principales fallas en la provisión de bienes, obras y servicios por parte de los entes estatales, tanto del orden nacional como del orden territorial, pero teniendo en cuenta modalidades que, a su vez, le han servido a las instituciones estatales para enfrentar esas dificultades.

Acuerdos marco y los entes territoriales

En este marco se expondrá el análisis de la investigación —la cual incluyó el ámbito territorial— sobre los costos que se están asumiendo en la adquisición de bienes y servicios con características técnicas uniformes. En el estudio se observó que con el uso de

instrumentos como los acuerdos marco, por parte de las estructuras estatales, se obtuvo un efecto muy positivo si se le compara a otras modalidades de contratación como la subasta inversa, y se pudo constatar, entre cada modalidad de contratación, una reducción del gasto estatal, sin que hubiese una afectación en la calidad de los bienes y servicios adquiridos.

La Ley 1150 de 2007 establece que para adelantar contratos de bienes y servicios de características técnicas uniformes, las entidades estatales pueden usar, además del mecanismo de la subasta inversa, instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios. Este mecanismo se implementó con el Decreto 1510 de 2013, que obliga a las entidades de orden nacional del ejecutivo a adquirir bienes y servicios con características técnicas uniformes por medio de los acuerdos marco, cuando existan para los bienes o servicios requeridos, y que se unifican en la Tienda Virtual del Estado Colombiano (Colombia Compra Eficiente, 2013). A estos acuerdos marco, a su vez, se pueden sumar otras entidades del orden nacional y del orden territorial, que no eran parte de las entidades mencionadas en el Decreto 1510 de 2013.

Los acuerdos marco de precios suscritos por Colombia Compra Eficiente son el resultado de un proceso de contratación efectuado bajo la modalidad de licitación pública, con contratistas estatales, que luego de forma individual proveen bienes y servicios con características técnicas uniformes a entes individuales del orden nacional o territorial.

En el caso de los entes territoriales, al igual que en los del orden nacional, se observó cómo a través de una agencia como Colombia Compra Eficiente, con solo el uso de los acuerdos marco, se reduce de forma significativa el costo total de los contratos suscritos de bienes y servicios con características técnicas uniformes. Esto sin contar otros costos contractuales que asumen las entidades en los procesos de contratación, por ejemplo el destinar un funcionario para realizar procesos de selección.

Un ejemplo de la reducción del costo de un bien de características técnicas uniformes en el 2017 fue la gasolina, comprada por los entes estatales en la ciudad de Bogotá, que se redujo en un 33.33%. (Tabla 1).

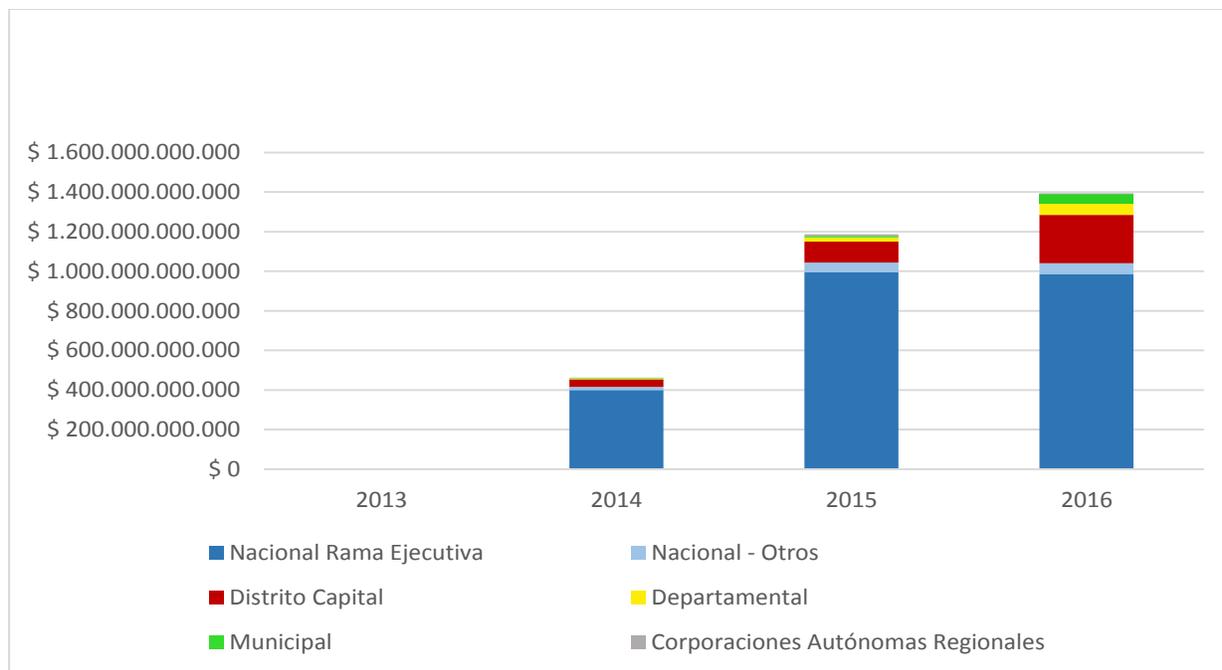
Tabla 1. Porcentaje de ahorro estimado

Instrumentos de agregación de la demanda	2013	2014	2015	2016	2017
Combustible (Bogotá) I y II	8.51 %	9.2 %	9.13 %	17.8 %	33.33 %

Fuente. Colombia Compra Eficiente, 2017, con cálculos propios.

Por otra parte, la investigación señaló que el distrito capital es de las entidades estatales con mayor valor en las órdenes de compra, con una participación del 13% del total: \$376.833.869.584. Los departamentos del país, a su vez, han aumentado la participación en el monto total de acuerdos marco, como se puede ver en el gráfico 1.

Gráfico 1. Evolución anual de la actividad de las entidades estatales en la Tienda Virtual del Estado Colombiano 2013-2016



Fuente. Colombia Compra Eficiente (s. f.).

En suma, se destaca cómo con los acuerdos marco se respondió a los altos costos que estaba asumiendo el Estado en materia de contratación estatal, y que sin reducir la calidad se han disminuido los precios de forma significativa y se ha logrado mejorar la gestión estatal de las entidades, del orden nacional como territorial, que han asumido esta modalidad.

Contratos de prestación de servicios profesionales en los territorios y las fallas en la contratación estatal

La investigación también arrojó resultados sobre la revisión de casos de contratos de prestación de servicios, los cuales, desafortunadamente, han sido usados por entes del orden territorial para suplir contratos laborales, lo que se considera una falla en la contratación estatal.

Este es un grave problema que se destacó en el estudio y que tiene el Estado en su gestión, es decir, señaló que vincular personal por medio de contratos de prestación de servicios que deberían tener un contrato de planta, tal y como se evidenció en servicios

de vigilancia en el municipio de Medellín (Antioquia) y servicios técnico asistenciales en el municipio del Río de Oro (Cesar), casos en los cuales se pronunció tanto el Consejo de Estado (Sección Segunda, Sentencia Rad. 2004-03742-01 [2027-12], 2013) como la Corte Constitucional (Sentencia T-253, 2015).

Lo anterior genera toda una problemática cuando se ejecuta un contrato de servicios profesionales que, a pesar de haberse adelantado una contratación que se ajusta a los criterios de selección, presenta fallas profundas que se evidencian en la prestación del servicio, ya que en la práctica se crean relaciones laborales contrarias a los fines de aquello que se contrató.

El factor calidad en los procesos de licitación pública

La investigación del IEMP observó que no existe un criterio estándar para identificar los elementos que permiten establecer qué factores suministran más calidad que otros, al adquirir el Estado bienes, obras y servicios. El estudio denotó que se debe a que, en muchos de los casos, las especificaciones técnicas conllevan a una similitud de productos que generan como determinante para la adjudicación el factor económico.

Esto se deriva de una abierta discrecionalidad para la determinación de los criterios de calidad, concepto que no ha sido abordado por el legislador, ni desarrollado en los procesos de estudios de mercado de las entidades públicas, y además, por la insuficiente investigación en las materias objeto de contratación, y lo más grave, sacrificando la calidad al ponderar el precio que se convierte, como se dijo, en el factor determinante de la selección de ofertas.

Un ejemplo del porqué se llega a esta conclusión, lo evidenció el estudio en diez contratos de obra de una entidad territorial (IDU) tomados del sitio web de la agencia Colombia Compra Eficiente, de los cuales se estudiaron los factores de ponderación (precio y calidad), la relación porcentual entre uno y otro, para con ello evaluar el resultado final de la contratación y las fallas que pudiera haber en la provisión, encontrando tres principales problemáticas, a saber:

- a) La mayor ponderación del aspecto económico (precio) como factor de escogencia.
- b) La confusión del criterio de calidad con requisitos técnicos de la oferta.
- c) Las fallas de la entidad en la inclusión de obligaciones de planeación y diseño en el contrato de obra.

Ahora bien, se entiende que es importante evaluar el factor experiencia de la ponderación, puesto que ello puede reflejar una calidad diferente en el servicio, obra o bien suministrado, no cabe duda que la experiencia acreditada en ciertos objetos contractuales marca una gran diferencia a la hora de ejecutar las actividades.

Ventajas y desventajas del Estado como productor de bienes, obras y servicios en el territorio

El estudio del IEMP señaló, desde la teoría y los casos prácticos, cómo funcionan las empresas estatales que proveen bienes y servicios en las regiones, y ponderó las ventajas y desventajas del Estado con sus empresas industriales y comerciales; por ejemplo, el caso de los monopolios rentísticos del Estado con las loterías y las licoreras. La investigación también menciona cuáles fueron los intentos de algunos entes del orden territorial para proveer obras y bienes para la ciudadanía. Así se indicó que:

(...) la Constitución Política de 1991 conllevó la reestructuración de un sistema de contratación fundamentado en la creación de principios legales especiales, complementados por los generales y constitucionales, que se han identificado como principios de economía, de responsabilidad, de transparencia, y dentro de este, la búsqueda de una selección objetiva para identificar la oferta más favorable.

El artículo 336 (Constitución Política, 1991) determina la explotación de los juegos de suerte y azar, y la producción y comercialización de licores como monopolios del Estado. Al respecto, se observaron las siguientes características en materia de licores:

- a) El monopolio versa tanto sobre la producción, distribución y comercialización como sobre la introducción de licores destilados.
- b) El ejercicio del monopolio se encuentra en cabeza de los departamentos.
- c) La explotación económica se puede dar directamente o a través de terceros.
- d) El monopolio versa también sobre el alcohol potable con destino a la fabricación de licores.

Por último, el estudio realizó un análisis del intento del Estado, en el distrito de Bogotá, de ser el proveedor de las obras viales que necesitaba la ciudad, el cual fue fallido, lo que demuestra las capacidades limitadas del Estado a la hora de proveer bienes, obras y servicios.

El modelo de Estado en Colombia, la estructura descentralizada de la Constitución de 1991

La investigación consideró la estructura del Estado como un aspecto fundamental por medio del cual se determina la forma y el cómo van a ser provistos los servicios, obras y bienes que el Estado requiere, los cuales benefician a la ciudadanía tanto a nivel nacional como en los territorios.

El escrito elaborado consideró, que la Constitución de 1991 estableció que Colombia:

[es una] república unitaria,² descentralizada, con un modelo de entidades territoriales integrado por departamentos, distritos, municipios y otras figuras administrativas que logran, según la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, obtener dicho estatus.³

Para ello, en Colombia se creó una base constitucional de organización territorial con la cual se ejerce la soberanía dentro del territorio, permitiendo la elección popular de los gobernantes,⁴ pero siendo —por ejemplo el gobernador— agentes directos del presidente de la república, con lo cual se garantiza la unidad nacional.

En Colombia prevalece el interés general que un Estado social proclama, para lo cual existe una estructura de instituciones nacionales y territoriales encargadas de ejecutar las funciones propias de un Estado moderno, y la contratación estatal es una de las herramientas claves para el cumplimiento de los fines constitucionales.

La relación entre Estado y particulares se torna sensible y compleja, en ocasiones, al buscar este y aquellos la satisfacción de sus intereses, pero, indiscutiblemente, prevalecerá la búsqueda de proteger las necesidades colectivas frente a los intereses individuales, lo cual incrementa la sensible relación que se genera en la interacción de estos dos actores.

Conclusiones del estudio

El papel de la contratación con terceros es fundamental para el Estado en Colombia. A continuación, se relacionan las ventajas y desventajas⁵ que encontró la investigación realizada por el IEMP, junto a Consultoría Jurídica de Colombia, cuando el Estado es contratista de bienes, obras y servicios:

a) Ventajas del Estado colombiano como contratante de bienes, obras y servicios

1. La investigación encontró que cuando el Estado, tanto a nivel nacional como territorial, hace uso de su capacidad de compra e invierte los recursos mediante la agregación de la demanda con los acuerdos marco, para los bienes y servicios con características técnicas uniformes, logra que entre diversas entidades se puedan conseguir productos a menores precios y con una eficiente provisión, lo que favorece la gobernabilidad y la transparencia ante los ciudadanos.

2 La Constitución (1991) así lo define: «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general». (art. 1.º).

3 Esto con fundamento en la Constitución (1991): «Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley». (art. 286).

4 «Los ciudadanos eligen en forma directa presidente y vicepresidente de la república, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la asamblea constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale». (Constitución Política, 1991, art. 260).

5 Las ventajas y desventajas fueron transcritas del documento original.

2. Los modelos de contratación como la licitación pública están pensados para poner a competir, para lograr una reducción de los precios.

La licitación pública para la adjudicación de contratos administrativos se inspira en ciertos principios rectores, cuales son el de igualdad; el de eficacia, eficiencia y probidad en el manejo de los fondos del erario; y el de obtener las mejores condiciones posibles para la Administración Pública (...). La licitación propicia la competencia de los potenciales proveedores y contratistas del sector público, lo que, en principio, redundaría en mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad y condiciones de pago; asimismo, la licitación facilita la adjudicación a favor de quien, en condiciones de igualdad, ofrezca las condiciones más favorables y provechosas para la Administración Pública; de igual manera, la licitación permite el control y vigilancia de los servidores públicos encargados de la misma, por parte de todos los oferentes, lo que reduce las posibilidades de corrupción. (Ruiz, 2015, 75-83).

3. La contratación pública en Colombia, en todos sus aspectos, como se reflejó en la contratación de servicios, tanto a nivel nacional como territorial, representa una de las mayores fuentes de empleo para la industria nacional y es una fuente de negocios para la industria nacional e internacional. (Villalobos & Galvis, 2012).

4. El Estado tiene una incidencia directa sobre el mercado interno al contratar empresas privadas generando, paralelamente, un elevado número de puestos de trabajo indirectos, en la demanda de bienes y servicios de la nación e infraestructura, a la vez que el Estado actúa, a través de la ejecución, en los servicios esenciales de la nación (Villalobos & Galvis, 2012). Esto se demuestra en la magnitud de la contratación en Colombia de bienes y servicios con características técnicas uniformes, donde el Estado tiene la capacidad de afectar los costos de los productos que adquiere.

5. La estructura descentralizada del Estado se limita a desarrollar actividades propias para cumplir sus fines y funciones, y no entra a intervenir en sectores donde puede que no tenga la experiencia necesaria o la capacidad técnica instalada para poder realizar una correcta provisión de bienes, obras y servicios.

b) Desventajas del Estado colombiano como contratante de bienes, obras y servicios

1. La investigación evidenció que el Estado puede asumir mayores costos que los del mercado en la provisión de sus requerimientos; por ejemplo, a través de la subasta inversa para adquirir bienes y servicios con características técnicas uniformes se estaban asumiendo costos que pueden ser superiores a los valores del mercado, en detrimento de la correcta destinación de los recursos estatales.

2. El Estado no siempre obtiene productos de la mejor calidad y no cuenta con los elementos para garantizar este factor en los bienes, servicios y obras que va a recibir, en específico, el factor calidad en la adquisición de obras no cuenta con un criterio estándar para identificar los elementos que permiten establecer qué proponente suministra más calidad que otro.

3. La contratación pública, como se observó en los casos territoriales, se puede usar para evitar emplear a los servidores públicos en planta, suscribiendo contratos de prestación de servicios que tercerizan las labores que le son propias a los entes estatales.

4. Las modalidades de contratación para adquirir bienes, obras y servicios pueden presentar importantes fallas. Por ejemplo:

La licitación en algunos casos tiene evidentes inconvenientes, entre los que destaca la lentitud del procedimiento, que suele agudizarse con las inconformidades e impugnaciones hechas valer por los licitadores, dando lugar al retraso en la formulación del fallo, lo cual provoca el incremento de los costos, y, por ende, de los precios; empero, salvo contratos de urgente celebración, o de poca monta, o de único contratista posible, la licitación presenta mayores ventajas que inconvenientes. (Ruiz, 2015, 75-83).

Este es un claro caso en la contratación de bienes y servicios con características técnicas uniformes, donde son unos pocos los entes que pueden proveer los bienes y servicios.

c) Ventajas de que el Estado tenga un papel activo en la producción de obras, bienes o servicios

La investigación evidenció que el Estado colombiano, en la actualidad, cumple funciones de provisión de diversos bienes y servicios, para lo cual existe un sustento normativo que le permite cumplir estas funciones. Entre las ventajas que se encontraron:

1. El Estado suple el espacio donde las empresas y las iniciativas privadas no funcionan en condiciones de competencia.

2. El Estado puede contribuir, con las empresas comerciales e industriales como la lotería y la producción de licores, con recursos monetarios para el sistema de educación, salud y vivienda de los colombianos.

3. El Estado puede producir las materias primas que se ajustan a sus necesidades, pero como en el caso de las obras viales en Bogotá, anteriormente expuesto, existe una imposibilidad técnica para que el Estado asuma la provisión de obras, bienes y servicios.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia [c.p.]. Recuperado de (2019, 4 de enero) <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). Ley 1150 de 2007. DO: 46691. Recuperado de (2019, 3 de enero) http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (2 de mayo de 2013). Sentencia Rad. 2004-03742-01 (2027-12). c. P. Alfonso Vargas Rincón. Recuperado de (2019, 3 de enero) [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/136/S2/05001-23-31-000-2004-03742-01\(2027-12\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/136/S2/05001-23-31-000-2004-03742-01(2027-12).pdf)

Colombia Compra Eficiente. (2013). Síntesis normativa y jurisprudencia en contratación. Decreto 1510 del 2013. Recuperado de (2017, 18 de octubre) <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/14049>

Colombia Compra Eficiente. (2017). Tablas de ahorros por IAD por año con corte al 12 de marzo de 2017. Recuperado de (2017) https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/tablas_ahorros_por_iad_por_ano_corte_12_mar_17.xlsx

Colombia Compra Eficiente. (s. f.). Resultados de la Tienda Virtual del Estado Colombiano. Gráfico 2, evolución anual de la actividad de las entidades estatales en la Tienda Virtual del Estado Colombiano 2013-2016. Recuperado de (2019, 3 de enero) <https://www.colombiacompra.gov.co/content/resultados-de-la-tienda-virtual-del-estado-colombiano>

Corte Constitucional. (4 de mayo de 2015). Sentencia T-253. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de (2019, 3 de enero) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-253-15.htm>

Presidencia de la República de Colombia. (17 de julio de 2013). Decreto 1510 de 2013. DO: 48854. Recuperado de (2019, 3 de enero) <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=53776>

Ruiz, J. (2015). El contrato administrativo y la licitación pública. *Derecho & Sociedad* (44).

Villalobos, O. & Galvis, J. (2012). *Ventajas y desventajas del procedimiento de la contratación pública mediante la subasta inversa en Colombia*. (Trabajo de investigación, Especialización en Finanzas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de (2019, 4 de enero) <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10485/1/VillalobosRinconOmarLeonardo2013.pdf>

Relatoría de Andrea del Pilar González Peña¹

Mesa eje IV. Participación y territorio

Esta mesa estuvo compuesta por cuatro ponencias. Tres de ellas estaban enfocadas al análisis de las actividades de gestión de los municipios, especialmente aquellos clasificados en la sexta categoría. Las ponencias fueron el diseño de acciones para el mejoramiento de la gestión pública, las asimetrías municipales de la implementación de la política pública de Gobierno Digital y el análisis del modelo de Estado contratante. La cuarta ponencia estuvo enfocada a la acción colectiva y el papel de la sociedad, denominada la democracia plebeya en el Catatumbo.

Es importante preguntarse: ¿qué se entiende por participación, por territorio y cómo estos dos conceptos se relacionan para conseguir el desarrollo del Estado y su buen funcionamiento? De estas cuatro ponencias, me queda la sensación de que los expositores entienden la participación desde un punto de vista individual y colectivo, como la veeduría ciudadana, el uso del voto, la movilización social, los planes de desarrollo participativo y la rendición de cuentas.

Sobre el territorio los ponentes no trabajaron una definición propia o clara, se enfocaron en los municipios de categoría seis, por lo tanto podríamos traer a colación la definición de territorio más conocida que es la del profesor Fals Borda, en la que se entiende «como una construcción social donde hay expansiones y contracciones históricas y demográficas relacionadas con las necesidades colectivas, [que] básicamente emerge de procesos sociales, económicos, políticos y culturales», dados por la interrelación entre los ciudadanos y el Estado que, a su vez, genera los diferentes mecanismos de participación ciudadana presentados por los ponentes.

Básicamente, en estas conferencias lo que vimos es que hay diferentes acciones concertadas para orientar la transformación de las entidades territoriales (municipios), que desafortunadamente no funcionan. Por ejemplo, en el tema de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), su implementación y contratación, las conclusiones de tres de las ponencias son complementarias. La primera conclusión es que hay una falta de voluntad para la implementación de estas políticas y muchas asimetrías entre los municipios. Estos análisis tienen una limitación porque son estudios de casos, solamente el de las TIC tiene una muestra de 100 municipios; sin embargo, creo que se puede llegar a conclusiones generales.

Por otro lado, no hay continuidad en los procesos porque desafortunadamente las plantas de personal o los empleados se cambian con las administraciones, entonces la memoria histórica y los procesos se van perdiendo. El otro problema que resaltan los ponentes es

¹ Economista, master en estudios políticos y doctora en ciencia política. Profesora de la Universidad Central, Departamento de Economía.

la escasez de recursos financieros. Por último, el que creo más importante, es la falta o poca participación ciudadana en todos los procesos de implementación o diseño de políticas públicas. Aquí, surgieron dos puntos de vista. En el primero, se argumentó que no había participación ciudadana si no se daba algún tipo de beneficio, y en el segundo, se sustentó que la gente no participa porque sencillamente no creen en sus funcionarios, saben que todo está mal y no les interesa esa participación. Los elementos señalados anteriormente son el foco principal de la corrupción.

En el tema de la acción colectiva, se mostró de forma muy clara cómo la sociedad civil logra que a través de este mecanismo de participación el Gobierno se siente en una mesa a conversar y a negociar unos acuerdos para el mejor funcionamiento de sus territorios. El problema que tenemos con la sociedad civil y el uso de la movilización es la estigmatización que se está generando, por ejemplo, el ministro de defensa aseguró que la movilización y la protesta social eran financiadas por narcotraficantes y criminales, por ende, automáticamente esa forma de participación queda estigmatizada y usted no la va a poder seguir utilizando sin tener una etiqueta de criminal. Entonces, ¿hasta qué punto esos mecanismos que podrían verse como participación ciudadana en un país democrático realmente no funcionan?

Mis conclusiones generales, aunque más que conclusiones son preguntas para debatir a futuro, son las siguientes:

- ¿Cómo fortalecer los mecanismos de participación ciudadana desde el Estado (desde arriba) y desde la sociedad civil (desde abajo)?
- ¿Cómo la participación ciudadana, tanto individual como colectiva, puede prevenir la corrupción? ¿Cómo evitar la corrupción?
- ¿Cómo evitar la estigmatización de los diferentes procesos de participación ciudadana?
- ¿Cómo consolidar los diferentes procesos de gestión pública en municipios de sexta categoría que tienen asimetrías tan grandes?



Editado por el Instituto de Estudios del Ministerio Público.
Digital
Bogotá, D. C.
2020.