

Memorias

RETOS DE LA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA TERRITORIAL

DERECHOS HUMANOS EN
PERSPECTIVA DE LO
PÚBLICO



MEMORIAS

RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL
DERECHOS HUMANOS EN PERSPECTIVA DE
LO PÚBLICO

ESAP

DESAFÍOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA DINÁMICAS SOCIALES EN LA PROVINCIA DE SUGAMUXI.

Nairo Hernan Berdugo Diaz¹
Jhon Fredy Lopez Mora²
Luis Alfonso Martinez Santos³

Resumen

En el presente trabajo se dan a conocer las perspectivas del ordenamiento territorial de la provincia del Sugamuxi a partir del análisis de las problemáticas sociales, económicas y ambientales que permitan establecer el curso de competencias instituciones. Teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), se desarrollan elementos de discusión pública de los planteamientos actuales y prospectivos sobre la Cuenca Hidrográfica del Lago de Tota, la delimitación de las cotas de paramos y los nuevos esquemas asociativos para la provincia de Sugamuxi.

Hablar de Ordenamiento Territorial es tocar una temática de la cual muchos hablan pero que pocos conocen, es un reto del Gobierno Nacional de generar dinámicas de desarrollo en los territorios y fomentar la participación social en la toma de decisiones a partir de conocimiento propio de aquellos seres que han habitado estos espacios geográficos marcados por la cultura, las tradiciones y la historia.

El objetivo de esta investigación es el fortalecimiento de las capacidades administrativas a través del plan de ordenamiento territorial de la provincia del Sugamuxi, específicamente en los Municipios riverenos del lago de tota, en este sentido dicho plan potencializa la toma de decisiones para las administraciones de turno, de tal forma que den posibles soluciones a las problemáticas de las sociedad, puntualmente en movilidad vial, construcción de edificaciones, protección y conservación de ecosistemas estratégicos. En este sentido se llevara a cabo en su fase inicial un diagnostico en lo relacionado a la actualización, revisión documental y puesta en marcha de los POT en cada uno de los municipios objetivo de este estudio, luego se hará un análisis de las problemáticas de los municipios y poder conocer la pertinencia entre los POT con respecto a los Municipios.

1 Administrador Publico, , docente catedrático ESAP Boyacá, Estudiante tercer semestre Maestría en Administración Publica, Profesional Especializado Gobernación de Boyacá, nairobd69@yahoo.com.

2 Psicólogo, con Maestría en Políticas Publicas y Gobierno Universidad del Externado, Estudiante Maestría en Administración Publica, Consultor Externo Entidades Territoriales, Gerente Fundación la vida en una Historia, johnf215@hotmail.com.

3 Administrador Publico, Especialista en Proyectos de Desarrollo ESAP, Gerencia de Proyectos UNIBOYACA, Estudiante tercer semestre Maestría en Administración Publica,

El propósito que de la presente ponencia es dar a conocer los resultados obtenidos del proceso de diagnóstico del estado actual del ordenamiento territorial en la provincia del Sugamuxi, especialmente los Municipios de Sogamoso, Cuitiva, Tota, Iza y Aquitania ya que hoy es un reto planificar los territorios para potencializar sus capacidades y generar desarrollo local que fortalezca los procesos sociales.

Con la realización de este trabajo de ponencia, se llegara a obtener unos resultados valiosos para la toma de decisiones y la retroalimentación de la información con las autoridades, con las conclusiones se llegara a tener una percepción amplia del ordenamiento en esta parte del territorio.

Palabras claves: Ordenamiento territorial, ruralidad, campesino, campo, conocimiento, ancestros, clases sociales, territorio, espacio geográfico

Introducción

Una familia campesina que ama su tierra como su más preciado tesoro, valora porque es su sustento y el pan de cada día, en su pequeño espacio que guarda la historia de su ancestro y es su libro donde se guardan las huellas de su historia. Con su humildad vanagloria las gestas, demostrando el tesón y firmeza. Sin embargo, con un preciado tesoro, Colombia ocupado el segundo lugar en biodiversidad, hoy está entre las 12 naciones más mega diversas de los planetas. Tiene el privilegio de pocos al contar con variedad de riquezas naturales y diversidad de ecosistemas, las cuales se encuentran a lo largo y ancho del territorio que hace que cada acción a realizar tenga una mirada apuntando a la misma conformación del suelo. En esta perspectiva, ya que esté de acuerdo a la zona donde se encuentre provee elementos particulares que definen características especiales y aún más lo diferencian de otro, como para que se formalice la formalización del ordenamiento.

En cualquier caso, al hablar de Ordenamiento Territorial en Colombia es retrotraer los años de la época de la colonia, la Confederación Granadina (1858), los Estados Unidos de Colombia (1863), la Nueva Granada, llegando finalmente a la República de Colombia (1991). De esta manera, se fue conformando el territorio colombiano, delimitando cada día su linderos con los países vecinos e internamente formando las regiones y los departamentos en la perspectiva histórico-cultural. Bata con revisar que para el año de 1947, con la Ley 18 el Gobierno Nacional buscaba que los Municipios inicien un proceso en la identificación de las áreas de expansión y de ubicar aquellos lugares de interés para sus habitantes como espacios públicos, lugares de encuentro social como los son las áreas comunes de relacionamiento comunitario, zonificando las áreas e iniciando a dar los primeros pasos con el ordenamiento.

Dentro de la construcción histórica de Colombia y de Latinoamérica se destaca la crisis que se presentó en los años 30s donde la recesión que se presenta en los Estados Unidos y para sus efectos

sobre sus aliados comerciales. Se afectan drásticamente aquellos con quienes tenían intereses económicos, “para el caso Colombiano el país fue uno de los que se vieron menos afectados por la gran depresión, uno de los principales determinantes fue que las exportaciones de café colombiano se desempeñaron relativamente bien, aunque el precio cae la producción de los sacos de café aumento con una tasa promedio de 2.8%” (Banco de la Republica, 2016)

Con la Constitución Política de 1986 y la primera elección de Alcaldes Municipales a través del voto popular en 1988 el Gobierno Centralista inicia a entregarles a los territorios responsabilidad e inicia la descentralización Administrativa. Hecho que le permitió a los territorios el decidir qué rumbo tomar y la corresponsabilidad de dar respuesta a las necesidades de los pueblos en temas de servicios públicos, educación, salud, deporte y como la administración local promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el mejoramiento de su territorio a partir de los procesos conocidos como los mandatos comunitarios, para construir escuelas, vías, acueductos, iglesias, alcaldías entre otros.

Objetivo General

Presentar un panorama general sobre las capacidades institucionales y de las organizaciones sociales en la provincia del Sugamuxi. Bajo los conceptos establecidos en la legislación colombiana sobre el Ordenamiento Territorial.

Objetivos Específicos

1. Identificar las dinámicas locales que se presenta a partir del ordenamiento del territorio en la provincia del Sugamuxi.
2. Presentar evidencias sobre las acciones que propendan por la generación de desarrollo local a partir del ordenamiento territorial.
3. Brindar los elementos el debate público con organizaciones sociales y entidades territoriales para la solución de problemáticas sociales y ambientales que aquejan a las comunidades.

Hipótesis del Trabajo

En los procesos de ordenamiento del territorio se presenta una baja articulación de las acciones institucionales para la toma de decisiones que promuevan dinámicas de desarrollo local y regional en la provincia del Sugamuxi.

En los procesos de ordenamiento del territorio se afectan las acciones que fomentan la autonomía y liderazgo de las comunidades para el mejoramiento de sus condiciones de vida en los municipios que conforman la provincia de Sugamuxi.

Justificación

El ordenamiento del territorio le permite a las entidades territoriales ejercer un poder y decidir sobre el futuro de la región. Basta con revisar las noticias de la semana y encontrar que hace unos días se daba en el Senado de la República que alertaba a las autoridades sobre las falencias que se presentaba en la actualización de los documentos de los planes de ordenamiento territorial. Bajo la definición de ordenamiento territorial como *“un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.”* (Congreso de la República, 2011). Bajo este marco normativo, los municipios vienen adelantando su actualización a los POT modernos orientados por las directrices del Departamento Nacional de Planeación.

En el presente estudio de caso, el departamento de Boyacá es un Departamento se encuentra integrado por trece (13) provincias y un total de 123 Municipios. Dentro de estas provincias se encuentra la denominada provincia del Sugamuxi cuya capital es el municipio de Sogamoso. Dentro de este contexto, es importante no solo por la existencia del templo del sol y del museo arqueológico Suamox, con asiento de la empresa Acerías Paz de Rio. En esta región, con este cumulo de riquezas naturales se viene presentando una serie de debates que involucran la utilización de sus recursos y el ordenamiento territorial. Cabe recordar que la provincia del Sugamuxi, posee el espejo de agua más grande de Colombia, la Laguna de Tota dinamizador de la economía para las familias campesinas que habitan en esta parte del territorio boyacense y que debido a sus características de altura y componentes de Cuenda hidrográfica en también foco de intercambio de acciones de las diversas organizaciones públicas y privadas de la región.

El ordenamiento territorial en la provincia del Sugamuxi pone el dedo en la llaga cuando se mencionan palabras como paramos, cuencas y demás recursos naturales. En este caso, frente a la promulgación del proyecto de ley paramos⁴. En este debate se ha generado al interior de las comunidades

⁴ El proyecto de ley estipula “en los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios

rurales, una preocupación de las familias se encuentra en reconocer las implicaciones que puede tener sobre ellas, ya que no se les permitirá seguir realizando sus actividades de sustento familiar. Estas inquietudes son notorias en la Provincia del Sugamuxi, donde la mayoría de municipios que la conforma se encuentran clasificados entre el rango de 2800 a 3200 m.s.n.m. Un ejemplo de esta reflexión es el municipio de Aquitania, donde su casco urbano está ubicado en una altura de 3030 m.s.n.m. y es denominada como la capital cebollera de Colombia. En este municipio, el sustento de las familias está basado en la producción de la agricultura. También se presenta el caso de Mongua, donde su altura barométrica se considera en 2.975 metros sobre el nivel del mar en la parte urbana y llega a alcanzar los 4000 metros en sectores como Palo Armado, Morro de Uche, donde se registran adicionalmente 365 kilómetros cuadrados de extensión total del municipio y se evidencia que alrededor del 60 % que se encuentra entre las cotas que no se pueden intervenir según el proyecto de ley en curso.

Otras disposiciones presentadas en el ordenamiento del territorio es la que se presenta en los Planes de Ordenamiento para algunas zonas específica. Bajo los principios rectores que se brindan en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), los departamentos pueden: “establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio”. En este entendido, las Cuenca del Lago de Tota (CLT) tiene como principal característica la baja presencia del Estado, que se evidencia en la ausencia de una política de control a los procesos de crecimiento de los asentamientos que vierten sus aguas residuales al Lago, como en el caso del municipio de Aquitania” (Corpoboyaca, 2005). Esta problemática hace necesario que el Estado tome partido en las decisiones de interés ambiental y promueva en cada espacio geográfico de asentamiento comunitario, incentive la participación y las soluciones de manejo a la problemática ambiental. Este se convierte en foco de inquietudes y debates que presentan actualmente esta provincia, ya que la principal finalidad de Consejo de cuenca consiste en contribuir a que exista uso racional y sostenible del ecosistema Lago de Tota y su cuenca, procurando mejoramiento de sus características ecológicas y bienestar de las comunidades (Consejo Cuenca Lago de Tota,, 2015)

Por otra parte, el ordenamiento de territorio se puede dar soluciones a problemáticas en temas de disposición de residuos proveniente de los municipios y que hoy representan una crisis ambiental, “Otro dato revelador fue evidenciar que en solo dos rellenos sanitarios, el de Sogamoso y el de Tunja, donde se concentra el 82% de las basuras que se generan en 99 de los 123 municipios del departamento” (Caracol Televisión, 2017). Las iniciativas presentadas sobre la organización territorial y los problemas en común que tiene los municipios de la provincia del Sugamuxi, hace necesario que se estos se organicen bajo el esquema considerado en la LOOT. La figura de la Región de Planifica-

técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces”

ción y Gestión⁵, planteada en los diversos foros y acuerdos de voluntades de los municipios, donde esto permitiría el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales y sea un principio fundamental para toma de decisiones en conjunto y para la gestión de proyectos que tengan impacto regional. (RCN Noticias, 2017)

Metodología

La metodología que se utilizó fue el estudio de caso, a partir de los referentes normativos y experiencias de la provincia de Sugamuxi, de igual forma se acude al campo y se entabla la comunicación directa con los habitantes y autoridades municipales con el fin de recopilar información primaria que será contrastada con datos bibliográficos existentes al respecto.

Instrumentos

Para esta investigación se utilizó la entrevista, matriz de acciones y revisión documental de los POT y la normatividad vigente frente a los tipos de organización territorial.

Por medio de los mecanismos de participación ciudadana, los habitantes de los Municipios colindantes con el Lago de Tota han realizado algunas acciones referentes a encuentros comunitarios y foros ambientales, como estrategia de participación en la toma de decisiones que pueden afectar sus actividades productivas y de sustento, es por esto que se hizo necesario dialogar personas de la región y conocer su punto de vista frente al ordenamiento del territorio.

Después de haber realizado el levantamiento de información se procedió a realizar un análisis y una caracterización por el grado de importancia de acuerdo a criterios definidos por el grupo de investigación, este ejercicio facilitó tener una organización bibliográfica en temas de ordenamiento territorial, problemática actuales y expectativas de las comunidades y autoridades. También se hizo necesario determinar los temas de interés y se identificó el tema ambiental, el tema cultural, el tema

⁵ ARTÍCULO 19. REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN. En virtud de lo estipulado en el artículo [285](#) de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional

económico y el tema social. Lo que brinda las posibilidades de focalizar el trabajo en máximo dos temáticas y poder proponer respuestas a la problemática identificada.

Por último con los resultados obtenidos se entregaran unas conclusiones y estas se socializaran a las comunidades y autoridades a través de encuentros comunitarios en ciertas zonas del territorio.

Resultados (análisis)

Con la promulgación de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) esta es una de las herramientas con las cuales cuentan las autoridades colombianas, departamentales y territoriales para organizar su territorio y contextualizarlo a las necesidades correspondientes a su espacio, su cultura, su potencial ambiental y su progreso enfocado al desarrollo. “El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional” (Congreso de la Republica, 2011)

El ordenamiento del territorio se materializa llevando en cuenta una perspectiva interdisciplinaria e integral, tendiente al desarrollo equilibrado de las entidades territoriales y las regiones y a la organización física del espacio, de acuerdo con una estrategia de desarrollo económico y social. La definición de OT, de uso más recurrente, es la que registra la Carta Europea de 1983⁶ (Secretaría Técnica COT, 2013)

Así las cosas el ordenamiento debe ir a la par del desarrollo territorial como elemento clave el mejoramiento y la satisfacción de las condiciones de vida del ser humano, por lo tanto hay que responder a las exigencias del territorio por lo que la planificación y gestión requiere responder a un proceso de construcción social, que en la lógica cotidiana debe comenzar con la participación activa de las comunidades como principales actores y contar con las acotaciones de las organizaciones que se encuentren dentro del territorio, con el fin de promover el desarrollo local y regional.

“Es fundamental mencionar que el proceso de conformación de la representación del poder político del territorio, a través de la construcción del proceso histórico de la asociación, es precisamente a través de este agente de poder que se configura el ordenamiento que hoy se observa en el territorio. A pesar de la hegemonía del grupo armado ilegal, el ordenamiento surge de un proceso de concertación del conflicto entre estos dos actores, en donde no se evidencia la participación del Estado”. (Sergio Borda, 2013)

⁶ Consejo de Europa, Conferencia Europea de Ministros de Ordenamiento Territorial (CEMAT): “Carta Europea del Ordenamiento del Territorio”, adoptada el 20 de Mayo de 1983, en Torremolinos, España.

A partir del desarrollo de la entrevista a mandatarios locales y secretarios de planeación municipal, determinaron que a la fecha existe falencia en los documentos porque no contemplaron el tema de gestión de riesgo, también hay zonas identificadas en los documentos del POT de zonas de conservación pero que al realizar visitas a estos lugares no coinciden en la caracterización.

Por medio de la matriz de acciones que propendan por la generación de desarrollo arrojo que el renglón del turismo a tomada fuerza y se ha estado fortaleciendo esta actividad económica con la construcción de hoteles, posadas comunitarias, restaurantes pero sin cumplir los requisitos de ordenamiento rural ya que se construyen sin licenciamientos, permisos y las edificaciones no guardan la armonía con el territorio.

Para el caso de las dinámicas de organización se conocieron algunos inicios de organización territorial tal como el caso de Bachue organización de planificación y gestión fundada en el año 2017 pero que a la fecha se ha quedado solo en el papel, porque acciones que estén realizando o tengan proyectadas hasta la fecha no se han dado, lo que puede hacer es dinamizar este tipo de organización y ponerla en funcionamiento para gestionar recursos que puedan resolver o solucionar la problemática social, ambiental, económica, entre otros.

Dentro de los resultados encontrados se encuentran los bajos niveles de capacidad institucional para influir en la toma de decisiones que generen dinámicas de desarrollo.

Predisposición de las comunidades a los procesos de ordenamiento territorial y bajos niveles de confianza en las instituciones estatales, al dialogar con las comunidades se puede identificar que desconocen el documento, han realizado intervenciones en zonas de protección ambiental y confunden el ordenamiento territorial con censos.

Necesidad de fomentar la organización territorial para buscar las soluciones en temas como la protección del lago de tota para su preservación ambiental, la generación de oportunidades a partir del turismo rural sostenible y por ultimo la solución a la disposición final de los residuos.

La integración de las acciones de ordenamiento territorial en la zona ya que existen varios documentos pero se evidencia un alto grado de individualización de los estudios realizado y que se han quedado en ser medios de consulta pero que como instrumentos de planificación territorial.

Se entrelazan las zonas urbanas y rurales de manera común no se da funcionalidad e integración entre ambas y en sus relaciones se convierten en todo, al conocer algunos POT tienen definidas las zonas pero en la realidad la ciudades han ido ampliando su longitud y lo rural se vuelve urbano pero la caracterización del suelo es rural, esto también hace que se construya pero que no se cancele el impuesto al valor que corresponde.

Al ver los ejemplos anteriores donde se evidencia que el territorio de la provincia de Sugamuxi en su mayor parte rural reviste gran importancia las acciones que se emprendan para la realización del ordenamiento de territorio que necesariamente debe llevar implícito un enfoque de análisis de la ruralidad de los Municipios y para que no atente con los derechos a los ciudadanos frente a las determinaciones aprobadas en el documento.

Conclusiones

A partir del ordenamiento territorial para la provincia del Sugamuxi se pueden promover procesos de desarrollo local y regional y dar solución y manejos a la problemática, social y ambiental que aqueja a las comunidades. Es importante resaltar que la realización de la verificación al documento de los POT se evidencia que los Municipios están realizando actualización y algunos ya fueron aprobados por las corporaciones, esto permite ordenar y dar cumplimiento en temas de protección a ecosistemas, dar un orden al crecimiento de los pueblos y ejercer autoridad para no romper los esquemas tanto rural como urbano.

También le va permitir a las autoridades municipales tener mayor eficiencia en la realización de los proyectos con un impacto ambiental y con un enfoque rural. Si las autoridades concentran su esfuerzos administrativos y comprenden el impacto que puede generar la formulación y ejecución de proyectos regionales, aportara al crecimiento de una región y al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.

Se promoverá la protección de los ecosistemas en especial el lago de tota y los paramos porque contarán con las herramientas necesarias para poder realizarlos y la generación del fortalecimiento de la participación ciudadana como actor importante en la solución a sus problemas.

Identificación de dinámicas de desarrollo que estén en armonía con el medio ambiente y que busquen la sostenibilidad de este espacio geográfico, a través de la región de planeación y gestión las entidades territoriales puede gestionar recursos e invertirlos en las necesidades más apremiantes como la construcción de PETAR en los Municipios, tecnificación de los campos y generación de capital humano para que tenga las capacidades de enfrentar los desafíos del mundo global.

Es importante fortalecer el capital humano, el capital social en este sentido la creación de redes que susciten interés en el estado y ayuden a promover la gobernabilidad, y el capital natural conoedores de la biodiversidad porque no transformar la realidad a partir de la potencialidad generada en el ecosistema de la provincia de Sugamuxi.

Se hace necesario que la provincia de Sugamuxi se convierta en una región competitiva territorialmente basada en la interacción de elementos y actores de carácter ecológico, social, cultural y económico.

Lista de Referencias

- Banco de la Republica. (2016). La gran depresion en Colombia: un estimulo a la industrializacion 1930- 1953. Bogota, Colombia.
- Caracol Televisión (Dirección). (2017). Boyaca se raja en el aprovechamiento de las basuras [Película].
- Colombia turismo web. (2018). Colombia turismo web. Bogota, Colombia.
- Colombia, C. d. (2017). Proyecto de Ley Conservacion de paramos. Bogota, Colombia.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1454 de 2011. Ley Organica de Ordenamiento Territorial. Bogota, Colombia.
- Congreso de la Republica. (2011). Ley Organica de Ordenamiento Territorial. Bogota.
- Consejo Cuenca Lago de Tota,. (2015). Reglamento Interno Cuenca Lago de Tota. Tota.
- Corpoboyaca. (2005). Plan de Ordenamiento de la Cuenca del Lago de Tota. Tunja, Colombia.
- RCN Noticias. (05 de Junio de 2017). RCN Radio Boyacá. Recuperado el 17 de Abril de 2018, de <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/alcaldes-firman-acuerdo-creacion-asociacion-pro-defensa-del-lago-tota>
- Secretaría Técnica COT. (2013). Elementos para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. 2.
- Sergio Borda, L. (2013). Organización campesina y el ordenamiento territorial en la región de La Macarena: L. En o. c. Losada-Guayabero.

RETOS DEL MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL POSTCONFLICTO

María Eyecid Avella Fonseca⁷
Ruby Esperanza Castillo Grajales⁸
Bertha Carolina Rodríguez Sánchez⁹

RESUMEN

El actual contexto del postconflicto plantea nuevos desafíos para la gestión pública en el marco de la transición hacia la consolidación de una paz estable y duradera. Este documento responde al planteamiento sobre los retos que las entidades territoriales deben asumir en cumplimiento del Modelo Integrado de Planeación y Gestión como una herramienta orientadora en este momento histórico. Con este propósito, se realiza un estudio del modelo, partiendo de su análisis normativo, las transformaciones que han sucedido en los sistemas individualmente (Desarrollo Administrativo, Gestión de la Calidad y Control Interno), hasta la consolidación del modelo integrado que hoy, se propone para el fortalecimiento de la gestión integral, con enfoque diferencial. El rol del Administrador Público en el postconflicto, como agente dinamizador del ejercicio “comunicativo y pedagógico, alternativo e innovador” que plantea el nuevo Modelo, y la ciudadanía permitirán la recuperación de la confianza en las instituciones públicas y la construcción de la preciada paz.

PALABRAS CLAVES: Modelo Integrado de Planeación y Gestión, Posconflicto, Fortalecimiento Institucional, Control Interno, Calidad, Eficacia, Eficiencia

INTRODUCCIÓN

La gestión pública ha tenido en el país un largo camino incorporando distintos elementos y herramientas para mejorar su desempeño y cumplir con el precepto constitucional de los fines esenciales y finalidad social del Estado; para lo cual, ha diseñado una serie de sistemas específicos.

7 Administradora Pública, Especialista en Proyectos de Desarrollo, Maestrante en Economía, Estudiante Maestría en Administración Pública, ESAP, Cetap Tunja (2018). Docente Universitaria. Par Académica COLCIENCIAS, Actualmente se desempeña como Secretaria General de la Alcaldía de Samacá y Docente Catedrática de la ESAP Territorial Boyacá – Casanare, E-mail: mariaeyecid@hotmail.com

8 Administradora Pública, Especialista en Gestión Pública y Auditora de Sistemas de Gestión. Estudiante de Maestría en Administración Pública ESAP, Cetap Tunja (2018). Actualmente se desempeña en calidad de Profesional Especializado en una entidad del Distrito de Bogotá. E-mail: rubitaesap@yahoo.es.

9 Contadora Pública. Especialista en Finanzas. Estudiante Maestría en Administración Pública ESAP, Cetap Tunja (2018). Experiencia como Auditora en la Contraloría General de la República y en la Secretaría de Hacienda de la Gobernación. E-mail: rokar081@gmail.com.

Adicionalmente, si bien han existido lineamientos para una gestión pública eficiente, transparente, participativa y cercana a la Sociedad Civil, aún se está lejos de lograr los resultados esperados; por ello, una vez más, el actual contexto plantea unos retos particulares, entre los que está, el responder a las exigencias de un mundo cada vez más complejo.

La firma del acuerdo de Paz en Colombia en noviembre de 2016 constituye el inicio de una transición hacia lo verdaderamente importante: La verdad, el perdón, la reconciliación, la reparación, la no repetición y la justicia restaurativa. Experiencias en otros países dan fe que esto es posible y en estos territorios se evidencia la capacidad estatal como elemento coincidente, que ha jugado un papel determinante en la consolidación de una paz estable y duradera. Es por ello, que este ejercicio académico busca responder este cuestionamiento: ¿Cuáles son los retos de las Entidades Territoriales frente a las orientaciones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión y el papel que deben jugar, en el marco del postconflicto?

Primero, se revisa lo formulado en la Constitución Política de 1991 y sus posteriores desarrollos legales frente a los Sistemas de Gestión: Control Interno, Desarrollo Administrativo y Calidad en la Gestión Pública; los cuales se constituyeron en respuesta a la exigencia de atender de mejor forma, las necesidades de la ciudadanía (eficiencia); y con recursos cada vez más escasos (eficacia). Posteriormente, se mira el referente normativo y teórico del Modelo Integrado Planeación y Gestión MIPG y finalmente; se presenta cómo el Acuerdo Final, reconoce la importancia del fortalecimiento de las entidades públicas para atender los nuevos requerimientos.

METODOLOGÍA

A partir de la experiencia laboral en el sector público de las autoras, se puede evidenciar como resulta cada día más complejo, atender las diversas demandas sociales, las responsabilidades y competencias entregadas a las entidades territoriales son mayores y los recursos más escasos; disminuyendo la capacidad institucional de respuesta y el debilitamiento de la presencia estatal en los territorios. Razón por la cual, se ha orientado el trabajo de la Consultoría de la Maestría en Administración Pública sobre este tema y las posibilidades de fortalecimiento institucional a partir de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Es un análisis básico que involucra la construcción de un marco normativo que justifica la existencia e importancia de este nuevo Modelo Integrado de Gestión y por otro, contrasta los conocimientos teóricos con la realidad del postconflicto y la posibilidad de fortalecimiento de los municipios colombianos; especialmente, los más pequeños y afectados históricamente por el conflicto armado en sus territorios. Finalmente, se emplea la investigación documental, en la consulta

de [libros](#), artículos y [ensayos](#) de revistas y periódicos, [documentos](#), informes y normatividad sobre los temas objeto de análisis.

PRIMEROS SISTEMAS DE GESTIÓN EN COLOMBIA

Como su nombre lo indica, el nuevo modelo integra tres Sistemas de Gestión ya desarrollados e implementados en las Entidades Públicas Colombianas: El Sistema de Desarrollo Administrativo SISTEDA, el Sistema de Control Interno, con su Modelo Estándar de Control Interno MECI, y el Sistema de Gestión de la Calidad, la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública NTCGP; de los cuales, normativa y cronológicamente se muestra su surgimiento, a continuación:

En cumplimiento de lo ordenado en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de 1991, se expide la Ley 87 de 1993, mediante la cual se establece el Sistema de Control Interno, “... integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.” Posteriormente, casi 12 años más tarde, mediante el Decreto 1599 de 2005, se establece el Modelo Estándar de Control Interno MECI; actualizado mediante el Decreto 943 de 2014.

El Sistema de Desarrollo Administrativo se define como “un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional”, fundamentado en las políticas de desarrollo administrativo del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y en el Plan Nacional de Formación y Capacitación, en conjunto con la ESAP (Ley 489 de 1998).

Consecuentemente, el Gobierno Nacional realizó la reglamentación del Sistema, señalando que el Desarrollo Administrativo es un “proceso de mejoramiento permanente y planeado para la buena gestión y uso de los recursos y del talento humano en los organismos y entidades de la Administración Pública” (Decreto 2740 de 2001). Así mismo determinó que sus políticas son un “conjunto de orientaciones que inducen procesos de modernización en la gestión de los elementos organizacionales y funcionales de la Administración Pública para el fortalecimiento de los niveles de gobernabi-

lidad y legitimidad del Estado” (Decreto 2740 de 2001). Posteriormente, el Decreto 2740 de 2001 fue derogado y se reformulan las políticas de desarrollo administrativo. (Decreto 3622 de 2005).

De igual forma, en el año 2003 el Gobierno Nacional expidió 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”. Sistema que se formalizó a través de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000. Esta norma tuvo una actualización en el año 2009.

Puede establecerse que en las orientaciones de estos tres sistemas de gestión implementados por las diferentes Entidades Públicas, tuvieron como centro de acción el mejorar el desempeño de las mismas, con una eficiente atención a la ciudadanía (cliente externo) sin descuidar la gestión del Talento Humano (cliente interno). Lo que se ha logrado en estas entidades, sobre todo en las más grandes o centrales, en parte se debe a que han contado con suficientes recursos económicos y de diversa índole, para su implementación; por el contrario, los municipios más pequeños y alejados no han tenido la misma suerte.

REFERENTES NORMATIVOS DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN

Al existir los diferentes Sistemas de Gestión, mencionados en el anterior aparte y varias herramientas de planeación, generación y reporte de información, que demandaban mayores esfuerzos de las entidades y en ocasiones arrojaban datos y reportes contradictorios, se quiso unificar y simplificar el reporte de información; por ello, en el año 2012, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2482 estableció los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, tomando como fundamento los principios constitucionales de la función administrativa, creando el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, a partir del cual redefinió las políticas de desarrollo administrativo, tomando en cuenta la estrategia de Gobierno en Línea, GEL del MINTIC (Decreto 2482 de 2012). Este fue compilado en el Título 22 del Decreto 1083 de 2015, único reglamentario del Sector de Función Pública.

El Plan de Desarrollo Nacional “*Todos por un nuevo país*”, Ley 1753 de 2015, en su artículo 133 (Capítulo V, Buen Gobierno), ordenó la integración de los Sistemas de Gestión “*intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de que trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27º al 29º de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado*” (Plan Nacional de Desarrollo, 2014 - 2018).

En cumplimiento de lo ordenado en el Plan de Desarrollo, se expide el Decreto 1499 de 2017, reglamentando el alcance del artículo 133 anteriormente citado -con aplicación de los criterios diferenciales en el territorio nacional¹⁰-, por lo que consecuentemente se actualiza el Sistema Integrado de Planeación y Gestión, liderado por el Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, integrado por 10 entidades y organismos que lideran funciones transversales en la materia de estudio, y presidido por el DAFP. Entre otros aspectos a resaltar, se encuentra la complementariedad y articulación que hace con el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, de Gestión Ambiental y de Seguridad de la Información. El Decreto 1499 de 2017, amplió las políticas de desarrollo administrativo, como se muestra de forma comparativa a continuación:

Cuadro 1. Políticas de Desarrollo Administrativo

NORMA	Decreto 2470 de 2001	Decreto 3622 de 2005	Decreto 2482 de 2012	Decreto 1499 de 2017
TEMAS CENTRALES	1) Desarrollo del talento humano estatal 2) Descentralización administrativa, 3) Democratización de la Administración Pública, 4) Modernización y transparencia en la Administración Pública, 5) Rediseños organizacionales.	1) Desarrollo del talento humano estatal 2) Gestión de la Calidad 3) Democratización de la Administración Pública, 4) Moralización y transparencia en la Administración Pública; 5) Rediseños organizacionales	1) Gestión misional y de Gobierno, 2) Transparencia, participación y servicio al ciudadano 3) Gestión del talento humano, 4) Eficiencia administrativa 5) Gestión financiera, Estrategia de Gobierno en Línea,	1) Planeación Institucional, 2) Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público, 3) Talento humano, 4) Integridad, 5) Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción, 6) Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos, 7) Servicio al ciudadano, 8) Participación ciudadana en la gestión pública, 9) Racionalización de trámites, 10) Gestión documental, 11) Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea, 12) Seguridad Digital, 13) Defensa jurídica, 14) Gestión del conocimiento y la innovación, 15) Control interno y 16) Seguimiento y evaluación del desempeño institucional.

Fuente: Autoras a partir de las normas relacionadas.

El Decreto en mención define el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, como “*un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio*” (Decreto 1499 de

¹⁰ Para el efecto, se entiende como criterios diferenciales “aquellas características particulares de las entidades territoriales que determinan la forma y el nivel de implementación de los lineamientos, políticas, estrategias y herramientas que orientan a las entidades en materia de gestión y desempeño institucional” (DAFP, 2017).

2017). Es de señalar que, a partir de la reglamentación del nuevo Sistema de Gestión, los artículos 15 al 23 de la Ley 489 de 1998 y la Ley 872 de 2003 quedaron derogados.

EL NUEVO MODELO Y SUS ORIENTACIONES

La Constitución Política de 1991, especialmente en sus artículos 209 y 269, impone retos importantes a la Administración Pública en relación con la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos y el desarrollo de buenas prácticas administrativas que conlleven el mejoramiento de la relación con los ciudadanos. Por ello, es imperante contar con herramientas que fortalezcan las capacidades institucionales conducentes de una parte a la generación de un mayor bienestar social y de otra, al cumplimiento de sus objetivos misionales mediante el mayor valor generado en la relación eficiente entre recursos y resultados.

Para dar alcance a estos propósitos, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, como entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional, lidera los procesos de mejoramiento continuo de la gestión administrativa, por parte de las instituciones (nacionales y territoriales), así como de los servidores públicos que las dinamizan, contribuyendo al cumplimiento de los retos gubernamentales frente a los ciudadanos en los temas de su competencia, a saber: empleo público, gestión pública, fortalecimiento institucional y, participación, transparencia y servicio al ciudadano.

La conjunción de los mencionados temas, permiten a la Función Pública realizar una mirada holística de las instituciones en su relación con el entorno y con la realidad dinámica del país y a partir de allí, desarrollar herramientas innovadoras de gestión pública, que favorezcan la relación Estado – Ciudadano. Es así como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG (versión actualizada, 2017), surge como una herramienta articuladora de tres sistemas gerenciales de planeación y gestión, a saber: el Sistema de Desarrollo Administrativo, el Sistema de Gestión de la Calidad y el Sistema de Control Interno, cuyo objetivo es fortalecer la gestión integral, potenciar la capacidad administrativa y la mejora continua del desempeño institucional, en cumplimiento de su marco normativo. Para cumplir con este propósito articulador de los sistemas, la Función Pública a partir de los resultados experienciales de la implementación individual de los mismos, recoge insumos importantes (aciertos y desaciertos) para la formulación de esta nueva propuesta, entre estos, “*mejores prácticas, lecciones aprendidas, resultados alcanzados y posibilidades de avance de los sistemas y del Modelo vigentes*” (DAFP, 2017, pág. 7).

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión en desarrollo de los principios constitucionales de la función administrativa, trae consigo grandes beneficios, entre los cuales se tienen: 1). Mayor productividad organizacional. 2) Entidades públicas inteligentes, ágiles y flexibles. 3). Mayor bienestar social. 4). Entidades transparentes, servidores íntegros y ciudadanos corresponsables (DAFP, 2017, págs. 26 - 27). En dicho sentido, el alcance del Modelo se despliega a todos los organismos y entidades del nivel central de los órdenes Nacional y Territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público, con reconocimiento de los criterios diferenciales previstos en el Capítulo V Buen Gobierno, artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. (DAFP, 2017, pág. 5).

EL NUEVO MODELO Y LOS RETOS EN EL POSTCONFLICTO

Dentro de los criterios diferenciales en los territorios señalados en la Ley 1753 de 2015, se deben tener en cuenta los resultados de más de cincuenta años de guerra permanente y ante todo, las expectativas de la población en la construcción de un nuevo país, como resultado del Acuerdo de Paz. Razón por la cual, se requiere dimensionar el Postconflicto, como lo menciona Rettberg (2003) retomando la propuesta de Boutros – Ghali *“la construcción de paz consiste en acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto”*. Siguiendo la definición de Boutros Ghali, *“la actividad de construcción de paz tiene una dimensión preventiva, paliativa y reparativa y, como aclaró el Secretario General en 1995, no distingue entre el preconflicto, el conflicto y el postconflicto como períodos apropiados para la acción”*. (Rettberg, 2003) Es decir, que Colombia se encuentra en un estado de transición donde todo puede pasar, pero que el fortalecimiento de las instituciones es una etapa, que como quiera que sea va a servir para que a futuro se obtenga la eficiencia y la calidad a todo nivel.

El municipio y su comunidad como la célula que conforma un todo, y donde se debe dar aplicación a las políticas, y cambios que se proponen en el acuerdo de paz es de vital importancia que se priorice la implementación de las propuestas contenidas en el acuerdo, así como el prestar atención a la planeación y gestión pública como base fundamental para el buen gobierno.

En el contenido del *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”* suscrito el 24 de noviembre de 2016, queda claro que el fortalecimiento institucional es determinante en la ruta hacia el postconflicto, mediante el manejo transparente de los asuntos públicos y la calidad en la ejecución de los procesos administrativos. Se torna entonces en una oportunidad para realizar mejoras, replantear estrategias políticas, así como rediseñar herramientas que puedan aportar al fortalecimiento de las entidades. En dicho sentido, la revista Bitácora Urbano Territorial frente al postacuerdo y la gestión territorial señala que *“la firma del acuerdo de paz con las guerrillas representa una oportunidad para resolver las problemáticas del país y garantizar el*

cumplimiento de los objetivos del proceso de gestión territorial (Bienestar del total de la población y ocupación espacial armoniosa” (Rojas -Naranjo, 2016).

En este cometido el Modelo Integrado de Planeación y Gestión prepara a las entidades públicas para enfrentar este reto, inicialmente mediante la realización de un autodiagnóstico institucional y posteriormente, mediante la implementación del modelo en sus siete dimensiones operativas planteadas.

Aunado a lo anterior, el compromiso por la construcción de la paz otorga a los servidores públicos la responsabilidad de ser constructores y garantes de las acciones al interior de las instituciones públicas, en la transición hacia una paz estable y duradera y a partir de allí la generación de un cambio cultural como sujeto activador de innovaciones administrativas. Este cambio cultural “*hace referencia a la modificación de comportamientos a través de la generación de hábitos distintos. Los cambios en comportamientos se logran a través de diferentes tipos de intervenciones que buscan interiorizar en los individuos nuevas percepciones y actitudes frente a una dinámica en particular*” (DAFP, 2017, pág. 13). Es posible mediante la transformación de los paradigmas administrativos que se afincaron en la corrupción y la violencia por tantos años. ¡La población colombiana se encuentra expectante ante este cambio!

No obstante, este compromiso de cambio debe provenir tanto de las instituciones y sus servidores públicos como de la misma ciudadanía, toda vez que esta estrategia contenida en el Nuevo Modelo “*propone un ejercicio comunicativo y pedagógico alternativo e innovador enfocado en promover cambios concretos en las percepciones, actitudes y comportamientos de los servidores públicos y ciudadanos, y generar así transformaciones culturales tangibles alrededor de la Administración Pública, que permitan recuperar y aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas al igual que promover servidores y ciudadanos que dialogan, dirimen dilemas y participan activamente en la gestión de los asuntos públicos, el control social y la rendición de cuentas*” (DAFP, 2017, pág. 13). (Subrayado propio)

El propósito del Modelo se puede lograr concediendo verdaderos espacios participativos, en donde la sociedad se empodere y genere espacios de realimentación con la gestión pública, que posibiliten a su vez, el fortalecimiento institucional y la autogeneración de posibilidades de desarrollo y crecimiento colectivo. Esta labor no resulta fácil, pues se tienen que vencer muchos temores y prevenciones producto de años de conflicto y desconcierto; se requiere superar tristezas y dolores... He aquí el verdadero reto... perdonar, reconciliar e integrar a la ciudadanía y la Gestión Pública.

CONCLUSIONES

La situación de Postconflicto en la que se encuentra el país derivada de la suscripción de la Acuerdo Final del conflicto firmado en el año 2016, la cual comprende una serie de procesos y ac-

tividades que buscan garantizar “una paz estable y duradera” lleva implícita la preparación de toda la institucionalidad del Estado y de los diferentes actores para asumir los nuevos retos que se originan.

Entre los nuevos retos se encuentra el fortalecimiento institucional de las diferentes entidades del sector público, pero en especial, las del orden territorial local, pues deben prepararse para atender de forma eficiente, las nuevas demandas que vienen por parte de las víctimas del conflicto armado y los guerrilleros desmovilizados.

Es así, como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG brinda herramientas que permiten una posibilidad de realizar sus funciones misionales de una mejor forma y con resultados óptimos, referenciados en atención más eficiente a sus habitantes a través de servicios de calidad, vinculando de forma activa a los ciudadanos. Un ejemplo, lo constituye la Estrategia de Gobierno en Línea.

Lista de Referencias

- DAFP. (octubre de 2017). *Sistema de Gestión MIPG, Manual Operativo*. Obtenido de Departamento Administrativo de la Función Pública: <http://www.funcionpublica.gov.co/>
- DAFP. (octubre de 2017). *Sistema Integrado de Gestión MIPG, Marco General*. Obtenido de Departamento Administrativo de la Función Pública: <http://www.funcionpublica.gov.co/>
- Decreto 1499 de 2017. (2017). Obtenido de www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71261
- Decreto 2482 de 2012. (2012). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50803>
- Decreto 2740 de 2001. (2001). Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-86124_archivo_pdf.pdf
- Decreto 3622 de 2005. (2005). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17903>
- Hernández, S., & otros, y. (1997). *Universidad Javeriana, Cali*. Obtenido de vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/3802/Metodologia.pdf?sequence=4
- Ley 489 de 1998. (1998). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>
- MIPG. (2017). *MIPG*. Bogotá.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2014 - 2018). *Todos por un nuevo país*. Ley 1753 de 2015.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2014-2018). *Ley 1753 de 2015. Todos por un Nuevo País*.

Rettberg, A. (2003). Diseñar el Futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto. *Revista de Estudios Sociales*, (15,), 15-28.

Rojas -Naranjo, J. (2016). Postacuerdo y gestión territorial en Colombia . *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 26 (2), 135 - 146.

Los Presupuestos Participativos en Boyacá: un paso hacia la descentralización a través de las Juntas de Acción Comunal (JACs)

Myriam Esther Arguello Babativa^{11}*

*Juan Carlos García García^{12**}*

*Edgar Vidal Ulloa Hurtado^{13***}*

*Yamir Oswaldo López Peña^{14****}*

RESUMEN

Evidenciar la problemática de la no existencia de apropiación y utilización de la herramienta de presupuestos participativos por parte de la sociedad civil organizada, especialmente las juntas de acción comunal, demuestra uno de los grandes flagelos de la poca descentralización y procesos gubernamentales autónomos para los pequeños territorios; En donde se hace necesario, ante la problemática, implementar procesos eficientes y eficaces de descentralización y fomento de participación en asuntos de gestión local y administrativa a través de la focalización del gasto público asertivo por medio de evidenciar directamente con la comunidad las necesidades.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto participativo, participación ciudadana, planeación, descentralización, Juntas de Acción Comunal, ejecución, proyectos.

INTRODUCCIÓN

La programación de un gasto público, que logre la vinculación de la comunidad con el “quehacer político”, es determinante en los procesos económicos, sociales y fiscales de las regiones, porque presupone una participación ciudadana más activa y un control social de la gestión que desarrolla el gobierno local. La promoción de los mecanismos de participación ciudadana es fundamental en territorios como el del Departamento de Boyacá, que está compuesto por 13 provincias, con 123 municipios, donde gran parte de la extensión corresponde a zona rural, lo que genera dos factores que inhiben la adecuada articulación de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil con la administración departamental.

Como hipótesis central del presente documento se plantea que la asignación de presupuestos participativos en el Departamento de Boyacá presupone una materialización de la descentralización

11 ^{*}Administradora de Negocios Internacionales, Especialista en Gerencia de Proyectos, Docente del área técnica, Secretaría de Educación de Boyacá.

12 ^{**}Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Magister en Derecho Administrativo, Personero, Municipio de Sotaquirá.

13 ^{***}Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Diputado, Asamblea del Departamento de Boyacá.

14 ^{****}Ingeniero Electro-mecánico, Especialista en Gestión de Proyectos, Diputado, Asamblea del Departamento de Boyacá.

política, y apunta a la formación de buenas prácticas de Gobierno Local. Lo anterior, especialmente a través de la conformación y buena participación de los grupos sociales organizados como lo son las Juntas de Acción Comunal, esto a la luz de analizar factores sociales y territoriales del Departamento con el fin de evidenciar los limitantes en procesos participativos, que presuponen comunidades mayormente rurales y con niveles bajos de educación en el departamento.

En una primera parte, los autores se permiten referirse al marco conceptual de los presupuestos participativos, su pertinencia y necesidad en el ámbito nacional y departamental exponiendo una comparación académica del tema, con referencia a la exitosa experiencia de presupuestos participativos en Porto Alegre.

En la segunda parte del documento, se procede a describir la regulación nacional referente a la descentralización y cómo esos lineamientos constitucionales y legales, no logran materializarse sin darle prioridad a procesos de presupuestos participativos, pues el coherente control y veeduría comunitaria a la gestión pública en los Gobiernos locales, es el primer paso para que las regiones concreten su autonomía.

Teniendo claro el panorama de las dos primeras partes con su desarrollo conceptual y analítico, se procede a vincular la participación activa de los grupos sociales y ciudadanos, específicamente las juntas de acción comunal en la incidencia de los presupuestos participativos, como forma eficiente de buenas prácticas de gobernabilidad para la consecución del bienestar social y ciudadano, enfatizando en la importancia de la participación ciudadana en los procesos gubernamentales como forma de control político, aumento de la transparencia y focalización de recursos a las verdaderas necesidades básicas insatisfechas.

Metodología

El presente documento presupone una investigación académica, básica-jurídica, de corte cualitativo, dado que los autores tomaron como marco de análisis normas de carácter nacional y regional, así como jurisprudencia y doctrina, para generar una crítica y proponer soluciones pertinentes al problema de investigación planteado.

La necesidad de implementar la herramienta de Presupuestos Participativos, en el Departamento de Boyacá.

Como respuesta a la primera parte planteada, es importante en primera medida dar definiciones estructuradas de la temática de presupuestos participativos, su primera concepción es la de participación, entendida como aquel proceso que resulta de la acción de varios individuos y grupos en busca de metas específicas, para tratar diversos temas relacionados con enfoques sociales y de

poder. La participación es el medio en el que grupos sociales intervienen directamente o a través de sus representantes en la marcha política y colectiva de una organización social (Velásquez, 2003).

La participación es uno de los medios por el cual se le puede hacer control a la gestión pública además de mejorar su eficiencia y eficacia, es decir, hacerle el control a la efectividad de las políticas públicas, a través de la participación se pueden conciliar diferentes voluntades por medio de las cuales se puede disminuir la resistencia a una nueva y posiblemente mejor gestión pública.

Ahora bien, para entender el presupuesto participativo, lo podríamos definir como lo afirman Reina et al. (2004)“...un instrumento de la planeación participativa que permite desarrollar algunos aspectos de la democracia participativa, en la medida en que toma de manera decisoria priorizaciones determinadas por consensos y acuerdos Estado y Sociedad, a través de sus diversas organizaciones sociales, económicas, ambientales, políticas, de género, las cuales tiene una incidencia directa sobre las finanzas públicas”; En la doctrina se puede encontrar definiciones particulares o generales de lo que es en realidad un presupuesto participativo; es así como hallamos que las definiciones generales describen el presupuesto participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental.

La participación en el presupuesto público se debe entender como el proceso que sirva como instrumento para garantizar el buen gobierno y la gestión pública, entendiendo que tal administración debe ser más incluyente y en función de la búsqueda de las soluciones de las necesidades colectivas, que, naturalmente van ligadas al desarrollo económico y a el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Para entender el presupuesto participativo, es necesario entender sus orígenes, por ende, este concepto surge en los municipios brasileros de Vitoria, Vila Velha y Ubelandia como respuesta a los movimientos sociales de la década del setenta, los cuales reclamaban mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos municipales. Desde que la municipalidad de Porto Alegre (Brasil) retomó el Presupuesto Participativo en 1989 y logró hacerlo público, y que se reconociera a nivel internacional como buenas prácticas de gobierno, se ha producido una expansión inusitada de su metodología en diversas ciudades del mundo, con especial énfasis en América Latina, en consonancia con la demanda de organismos internacionales por la superación de problemas de corrupción e ineficacia de las administraciones municipales en la gestión pública y en la reducción de la pobreza (Gomez,2007).

La Planeación Participativa se hizo posible con la Constitución de 1991 en su artículo 339, y regulada a través de la Ley 152 de 1994 en la cual se definieron los procedimientos y contenidos a tener en cuenta en la elaboración de los planes de desarrollo. También estableció los mecanismos para su armonización e interrelación con procesos presupuestales y las funciones de las instancias que

participan en el proceso, como son los Consejos territoriales de planeación, el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales, Concejos municipales y Juntas Administradoras Locales (Reina y otros, 2004).

Así pues se busca que haya un mayor control en la asignación de los recursos, además de que se haga con la mayor transparencia posible la distribución de los mismos para el cumplimiento de las metas que tienen por alcanzar el ente territorial o la administración nacional, lo cual contribuye no solo a la buena gestión, sino que también a la planeación a corto, mediano y largo plazo para el cumplimiento de los programas, planes y proyectos que se encuentren presupuestados.

Este tipo de planeación participativa nos lleva a afirmar que es posible que se construya un futuro que aporte soluciones y construya y reconstruya una cultura participativa formada en un medio de transparencia y equidad, contribuyendo notablemente a la descentralización del gobierno, que contribuye a mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas en la resolución de problemas y satisfacción de necesidades de la ciudadanía.

El proceso de elaboración de los Presupuestos Participativos tiene un primer momento como estrategia para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía que lleva a que el gobierno local asuma como política pública un porcentaje respecto al presupuesto y que posteriormente se generen espacios para la deliberación y priorización de los programas a ejecutar. Este es quizás el momento de mayor fragilidad del proceso, dado que las necesidades y las expectativas son muchas y en ocasiones los presupuestos son bajos; en este punto es clave que el espacio entre la jerarquización de las actividades y su ejecución sea corto, para evitar la dispersión del proceso y para que la comunidad acompañe la ejecución de los proyectos. (Reina, 2004)

Los presupuestos participativos involucran democracia participativa y representativa, esto implica emplear la deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso. Concluyendo así esta primera parte introductoria como el presupuesto participativo: un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. (Goldfrank, 2004) Esta última definición es la que para efectos académicos se usa en el presente documento.

Un importante insumo académico, a nivel de comparación académica de experiencias internacionales, es el referente básico en las experiencias exitosas de presupuesto participativo es el de la ciudad de Porto Alegre como la precursora en el desarrollo de estas prácticas de gestión fundada en la participación ciudadana local. En 1988 el partido de los trabajadores gana los comicios electorales en la ciudad, el contexto en el que la nueva administración asume la gestión era por demás desalen-

tador, la situación de Porto Alegre, tiene como característica una profunda deuda, escasos recursos destinados en su totalidad al pago de salarios municipales y manifiestas desigualdades en cuanto a la infraestructura territorial; el alcalde ante la fuerte presión de las comunidad, presento un balance de los recursos disponibles y asumió el compromiso de que el destino de todos los recursos recaudados sería discutido siempre con la gente.

La administración de Porto Alegre emprendió una campaña tendiente a la difusión de los estados financieros y de los principios de implementación de los presupuestos participativos, lo que permitió el progresivo conocimiento y credibilidad por parte de todos los actores intervinientes, con lo que se logró el aumento de la participación local, avances en la infraestructura y en los servicios públicos en la ciudad. Para el éxito de esta experiencia se definieron varias etapas de la implementación:

- Primera etapa: rendición de cuentas y presentación del ciclo.
- Segunda etapa: asambleas regionales y temáticas.
- Tercera etapa: elaboración y aprobación del presupuesto.
- Cuarta Etapa: confección del Plan de Inversiones y cierre de la edición. (Milton Cruz, 2013)

Según la ONU, la experiencia es una de las 40 mejores prácticas en la gestión pública urbana en todo el mundo; el Banco Mundial, en tanto reconoce el proceso de participación popular en Porto Alegre como un ejemplo exitoso de una acción conjunta entre el Gobierno y la Sociedad Civil (Milton Cruz, 2013).

La descentralización en Colombia, insumo determinante en la aplicación de la herramienta de presupuestos participativos para generar gestión pública en términos de bienestar social

En Colombia, el Estado central tiene en su mano, la organización de las competencias, lo cual significa que las entidades territoriales disponen sólo de aquellas que les son expresamente atribuidas. Le corresponde así al nivel central actuar sobre el todo administrativo del país.

Las decisiones políticas se toman en el nivel central, a través del Congreso y del gobierno. El artículo 150 de la Constitución faculta al Congreso para definir la división general del territorio y definir las competencias de las entidades territoriales. Es posible afirmar que el Congreso ejecuta a partir de las leyes, la Cláusula General de Competencias. En su artículo 150 permite que la Ley confiera atribuciones especiales a las Asambleas departamentales; en el artículo 287, otorga a las entidades territoriales “el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales”.

El artículo 288 establece que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se encargará de distribuir las competencias entre la nación y las entidades territoriales. El artículo 285 permite la creación de una organización territorial fuera de la organización general del territorio.

También cabe referirse al artículo 298, que brinda autonomía a las entidades territoriales para la administración de los asuntos propios y la planificación del desarrollo económico, de acuerdo con la Constitución. Pero es de vital importancia mencionar que en los artículos 302 y 320, el constituyente propendió por un sistema flexible con entidades territoriales de diversas capacidades.

El artículo 302 abre la vía para desmontar la estructura central que se ocupa de asuntos territoriales, cuando define que la Ley podrá: «delegar a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales». Por su parte, el artículo 320 permite crear categorías de municipios de acuerdo con “su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica; y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

La Constitución Política le propuso al país un modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales; en su parte orgánica planteó postulados que contenían posibilidades para desarrollar el principio de autonomía. Sin embargo, no quiso asumir la responsabilidad histórica de determinar su peso y significado, al dejarla en manos del ejecutivo, del legislador y del juez constitucional.

Es evidente que la política de descentralización ha carecido de un desarrollo en lo relacionado con el régimen territorial. A manera de ejemplo, una ley orgánica de Ordenamiento Territorial hubiese podido contribuir a crear una nueva forma de relación entre la nación y el territorio, donde prevaleciera la autonomía para la asignación y la gestión de los recursos y a partir de la cual Colombia pudiera responder a su heterogeneidad, en concordancia con el artículo 302 de la Constitución.

La posibilidad que aquí se plantea de asignar competencias y permitir una organización propia de acuerdo con las características particulares a cada territorio, es hoy terreno inexplorado. Se vería positiva la ampliación de esa esfera y no su reducción, como sucede en efecto. Dicha ley también hubiese podido servir de marco de referencia para el desarrollo legislativo, y dar así coherencia a las normas que se establecen por sectores. Además, hubiese permitido la creación de figuras de integración territorial por fuera de la división general del territorio para la administración del mismo.

Las Juntas de Acción Comunal, manifestación de la sociedad civil organizada para incidir en las problemáticas de baja participación y desafección

ciudadana en el uso y apropiación de los presupuestos participativos

Las tendencias académicas, institucionales y sociales formalizadas de la segunda mitad del siglo XX, han ido consolidando una tendencia paradigmática que brinda gran importancia a la vocación participativa en el entendimiento y devenir de los regímenes políticos. Los modelos administrativos que subestiman las facultades políticas de la ciudadanía organizada, han entrado en crisis tras el auge de vertientes sociales y teóricas heterodoxas, las cuales reconocen en la población generalizada el medio gestante de procesos reales de desarrollo socio-económico.

Ante este contexto dinámico surgen grandes retos de institucionalidad, tanto para los sectores políticos como para la ciudadanía como tal, que va a ser el foco de debate en la materia. Para los dirigentes políticos se estipula la obligación de generar escenarios legales que permitan la organización e intervención activa de la sociedad civil en los distintos procesos de gobierno, para lo cual se hace necesaria la viabilidad jurídica, el apoyo financiero y la promoción de los medios participativos. Por su parte, la ciudadanía debe consolidar una cultura participativa que se rija bajo los principios de la solidaridad, la capacitación y sobretodo la organización en masas.

En esta medida, toman gran importancia las agrupaciones sociales que se organizan para ejercer los mecanismos participativos establecidos, dado que ellos van a ser quienes desarrollen el principio o derecho a la participación ciudadana que ostenta cualquier comunidad gobernada en una democracia. Si la sociedad no se organiza, la individualidad no va a tener la relevancia suficiente para incidir en las dinámicas políticas.

Ante ello, sin lugar a duda la figura comunitaria más institucionalizada en el contexto político colombiano son las Juntas de Acción Comunal, las cuales además de unir esfuerzos por satisfacer necesidades comunes, ostentan medios de presión y de intervención en los asuntos de gobierno. También las Juntas ejercen una representatividad en territorios muy específicos, los cuales en diversas ocasiones son de difícil acceso incluso para los gobernantes locales. Ello es un medio muy importante para ratificar derechos y solucionar necesidades públicas en sectores marginados de la intervención política.

Las Juntas de Acción Comunal son organizaciones civiles estructuradas para propiciar el desarrollo social y la satisfacción de necesidades propias de una comunidad. Según la ley 743 en su artículo 8, las mismas son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias. Ante ello, las JAC se consolidan como las principales instituciones en el desarrollo de la participación comunitaria, siendo la misma un proceso social en el que personas pertenecientes a una comunidad específica comparten alguna necesidad, problema o interés, y tratan activamente de identificar el escenario problemático y buscan los mecanismos propicios para atenderlos. (El Tiempo, 2004)

Dada esta condición, el régimen normativo colombiano ha dado gran relevancia al papel de las JAC en el desenvolvimiento del Estado Social de Derecho. Desde la misma Constitución Política, los artículos 38 y 40 garantizan los derechos de libre asociación y de participación política respectivamente, mientras que el artículo 103 genera la obligación al Estado por propiciar la organización, promoción y capacitación a asociaciones no gubernamentales como las JAC.

En cuanto a su naturaleza, es de señalar que la ley 743 del 2002 establece que las JAC son de carácter y patrimonio solidario, situación por la cual son instituciones orientadas por el interés comunal y no por el lucro. Además de ello, cuentan con patrimonio propio y personería jurídica, integrándose voluntariamente por miembros de una comunidad o residentes. La misma norma expresa que el objetivo de las mismas es propiciar un desarrollo integral, sostenible y sustentable, siendo ello un fundamento en el modelo de democracia participativa.

Como un significativo insumo para viabilizar el dinamismo de las JAC, el artículo 355 constitucional establece la posibilidad de que las entidades públicas celebren convenios con dichas organizaciones, en el marco de su estrategia programática. Tal iniciativa materializada para el caso de las JAC a través de los Convenios Solidarios mediante la ley 1551 del 2012 en su artículo 6. Los mismos se constituyen como procesos contractuales de mínima cuantía que pretenden integrar a las JAC en la ejecución de pequeños proyectos de construcción o mantenimiento de obra pública, lógicamente bajo las restricciones legales del caso. Así, dicha modalidad de convenio es un insumo de gran relevancia para que las organizaciones comunales atiendan sus necesidades de obra pública de manera autónoma, acudiendo a los recursos de las entidades públicas municipales.

No obstante, el paradigma participativo aún carece de aplicabilidad en los distintos sistemas políticos, sobre todo en países latinoamericanos como Colombia. Los intentos políticos por implementar Mecanismos de Participación Ciudadana eficaces, como los creados por la Constitución Política de Colombia, aún se encuentran en deuda tanto por su falta de uso, como por la manipulación de la ciudadanía por parte de grupos de interés a la hora de ejercer alguna herramienta participativa. El caso de las Juntas de Acción Comunal no ha sido diferente, en cuanto a que su actividad política ha sido precaria dada su falta de capacitación, financiación y apoyo por parte de las autoridades. Se consolida ante ello un fenómeno que alguna vez el Sociólogo Manuel Castells bautizaría como “Desafección Política”, entendida como el desentendimiento, desapego y falta de interés por parte de los ciudadanos respecto a las dinámicas de poder que se desenvuelven en la cabeza del Estado.

Para ello ha sido necesario replantear los mecanismos de integración de la ciudadanía en los procesos de decisión, de tal manera que los principios rectores de la democracia participativa se hagan efectivos. Surge todo un debate dado que, si bien existen los mecanismos de interacción política con la ciudadanía, no han sido abordados de la forma deseada. La falta de cultura cívica, los procesos de corrupción, la escasa participación, la marginación de grupos sociales y la carencia de fundamentos

legales y técnicos para que la sociedad organizada participe, son los retos de la democracia participativa aún latentes en la nación colombiana.

Para enmarcar el problema, autores como (Valencia, 2010) expresa que en 50 años de existencia, entre 1960 y 2010 se han creado alrededor de 55.000 Juntas de acción comunal en el país. A pesar de ello, como lo señala el mismo autor, las mismas aún carecen de los insumos técnicos y legales necesarios para emprender las acciones participativas y de planificación que les faculta la constitución y la ley.

Las Juntas de Acción Comunal, adquieren un mayor protagonismo a partir de la aparición de figuras participativas como el presupuesto participativo y el convenio solidario, dado que implícitamente se les está exigiendo su organización y formación teórico técnica en el saber de la formulación de proyectos. Pero así como otras herramientas de participación estipuladas en la ley, estas figuras no han tenido el impacto necesario, dado que aunque se promueva en el papel, la realidad de formación en formulación de proyectos de Desarrollo de las juntas de acción comunal es diferente. En efecto, no se cuenta con la capacitación necesaria para realizar estos procesos participativos.

De esta manera, se abre todo un debate en torno al cumplimiento del principio participativo, dado que sus mecanismos no han encontrado manifestación fáctica en la sociedad colombiana. Si bien hay todo un marco normativo que regula la participación ciudadana, las herramientas establecidas aún están en deuda con la democracia nacional. La normatividad debe realizar un esfuerzo por representar las dinámicas de las instituciones sociales que culturalmente se forman en una comunidad, por lo tanto, la comunidad no es la que debe ajustarse a la normatividad. Si bien los mecanismos establecidos no son un estamento factible para la ciudadanía de cada uno de los territorios, se hace necesario establecer un gran esfuerzo por reorientar dichas herramientas.

En el caso específico del Departamento de Boyacá, existe una problemática latente respecto al tema tratado, los integrantes de la Federación de Juntas de Acción Comunal de Boyacá expresan su constante inconformismo al ver que sus solicitudes de intervención hechas ante el gobierno departamental, tanto a la Gobernación de Boyacá, como a la Asamblea no tienen el suficiente eco, encontrándose sin herramientas para hacer sentir y satisfacer las demandas de las comunidades que representan y que solicitan darles solución a sus problemas.

Según miembros de la Federación en ocasiones se encuentran con dirigentes políticos que tienen intención de apoyar sus peticiones, pero generalmente se quedan escritas en los planes de desarrollo de una forma vaga y suelta, sujeta a la voluntad de quien gobierna de hacer realidad lo que queda planteado, no se tiene un mecanismo que haga que sus peticiones se conviertan en inversión obligatoria para los gobiernos.

Esta situación ha hecho que la incredulidad de la población en las instituciones se incremente, ya que no ve que sus solicitudes sean tenidas en cuenta por el Gobierno del Departamento de Boyacá; se sienten vulnerables al ver que no se les asigna presupuesto para apoyar las demandas hechas y ven como si les asignan presupuesto a obras que, aunque pueden prestar un beneficio no son de prioridad para las comunidades que tiene tantas necesidades y problemáticas que apremian una solución.

La Federación de Juntas de Acción Comunal, al ser ellos representantes directos de sus comunidades ven la inminente necesidad de establecer un mecanismo de participación directa que les permita influir en la asignación de partidas del presupuesto departamental para proyectos priorizados por la población; plantean la necesidad de identificar unos lineamientos para el diseño de un mecanismo de participación ciudadana en la formulación y aprobación del Presupuesto Departamental, indistintamente del grupo dirigente que se encuentre, en donde se tenga en cuenta la opinión y el sentir de la población del Departamento de Boyacá, la cual sabe de sus necesidades y problemáticas, así como la solución a los mismos, de tal forma que se identifique de primera mano, los sectores prioritarios a los cuales se les debe asignar recursos.

Dado esta problemática evidenciada, y en el marco normativo planteado con antelación se pretende establecer la hoja de ruta para formular una política de participación ciudadana en este tema; además que sirva como instrumento de planificación económica periódica que fomenta y prioriza las demandas de la comunidad, Así, brindarle a los ciudadanos del Departamento de Boyacá a través de las Juntas de Acción Comunal, herramientas que les permitan ser escuchados ante los dirigentes departamentales y exigir que sean tenidas en cuenta sus demandas, sus peticiones y solicitudes a la hora de asignar recursos a los diferentes sectores y territorios, de tal forma que puedan darle solución a sus problemas, mejorando la calidad de vida de la población e impulsando el desarrollo local de las comunidades.

Los miembros de las Juntas de Acción Comunal quienes son los voceros de la comunidad y quienes sienten en el día a día las necesidades y dificultades de sus entornos, en las reuniones de la Federación de Juntas de Acción Comunal manifiestan constantemente que no sienten que sus demandas sean resueltas o al menos discutidas por el gobierno departamental, al contrario, expresan que se sienten ignorados, en total abandono en sus luchas por buscar el bienestar de los habitantes de sus territorios.

En repetidas ocasiones ven que la inversión departamental se va para algunos sectores en donde sus necesidades no son tan imperantes y en donde ellos no han manifestado atención; en otras oportunidades ni siquiera ven que haya inversión en ningún sector específico. Desconocen en su totalidad hacia dónde el gobierno departamental ha dirigido los recursos, lo que genera malestar, apatía e inconformismo.

Expresan que actualmente tanto la Gobernación de Boyacá, como la Asamblea Departamental no tienen en cuenta sus peticiones a la hora de destinar los recursos de inversión entre los distintos sectores y lo evidencian tanto en los procedimientos de la Gobernación en la formulación y aprobación del presupuesto, como en el reglamento interno de la Asamblea donde se establecen los pasos para la aprobación de los Proyectos de Ordenanza, como los de presupuestos; adicionalmente no encuentran ninguna normatividad vigente que ampare sus aspiraciones de tener más participación a la hora de formular y aprobar el presupuesto departamental de modo que sea más equitativo, justo, eficiente y eficaz en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y en la construcción del desarrollo de sus territorios.

El Gobierno La Gobernación de Boyacá también ha manifestado explícitamente lo siguiente: “en el Departamento de Boyacá no existe una política pública de carácter departamental que obligue la inclusión del presupuesto participativo dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones. Se identifica así una gran oportunidad para que el actual Gobierno impulse la construcción de “una sociedad moderna, profundamente democrática y participativa, en donde todo cambia, se renueva, se crea y se innova. Una sociedad que reconoce su historia y a partir de ella, crea pactos colectivos basados en la confianza y la esperanza, para afrontar los retos y anticipar las demandas sociales”. (Amaya Rodríguez, 2015)” (Gobernación de Boyacá, 2016).

Para ello, se tomaran las experiencias del Presupuesto participativo en Colombia, como es el Caso de Medellín, Pasto y Marsella -Risaralda-, en donde el presupuesto Participativo lleva experiencias de hace más de 20 años como es el caso de Pasto, y se han tenido experiencias que exponen las debilidades y las fortalezas de los Presupuestos Participativos, haciendo de ellas transformaciones para una apropiación social que busque una participación activa y capacitada en la creación de los procesos de gestión del gobierno. El presupuesto Participativo en estas ciudades ha demostrado que su núcleo esencial va a ser la capacitación de la comunidad, para que ella tome parte activa en la creación de los planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial.

Es fundamental para conocer la incidencia de el Presupuesto Participativo en Colombia, exponer el caso de Medellín en donde el proceso de los Presupuestos Participativos surgió en el año 2004, para articular a las perspectivas de Desarrollo a la comunidad, conociendo sus necesidades sociales, económicas y de infraestructura; creando a partir de esta experiencia la búsqueda de soluciones a los mismos y las veedurías sociales que buscan una mejor implementación de los recursos, y el fin de estas sea la satisfacción de necesidades de la comunidad.

A manera de Conclusión, y dado que se demostró que existe un creciente inconformismo de la ciudadanía respecto del gobierno del departamento de Boyacá, el cual realiza la distribución de los recursos sin responder a las legítimas demandas de la misma, por lo tanto; la administración pública departamental enfrenta problemas de credibilidad; la población Boyacense percibe que sus proble-

mas no están siendo resueltos o se resuelven, pero no de la mejor manera, añadido a los bajos niveles de participación de los grupos sociales para erradicar estas problemáticas.

El mejor escenario que se pretende plantear como respuesta a la principal hipótesis del actual documento, es propiciar el desarrollo de capital social, entendido como la referencia estable de confianza recíproca y cooperativa entre la comunidad y el Gobierno Departamental con una comunidad que interviene en la asignación de los recursos, para facilitar los objetivos tanto de los dirigentes como de la misma ciudadanía, de tal forma que se invierte en las verdaderas necesidades de la población y esta última también funcionaría como garante; como otro gran logro se restablecería la confianza en las instituciones públicas departamentales y se generaría un fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas, para lo cual es necesario ahondar en las causas estructurales de la problemática de baja participación ciudadana, para así propiciar herramientas aplicables a través de capacitación, talleres y otros medios, en donde las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones civiles empoderen su papel en la satisfacción de sus necesidades a través de recursos focalizados.

Conclusiones

El presupuesto participativo en Colombia y el caso específico de Boyacá, son el resultado no de una actividad técnica y meramente formalista, sino que, al propender por una participación ciudadana en busca de la efectividad de la administración, y que sea el resultado de un consenso, de una conciliación de intereses que buscan mejorar calidades de vida, pero para ello es vital la capacitación a la comunidad de lo que implica una política pública de Presupuesto Participativo, buscando incentivar a la Comunidad en los procesos de creación de los Planes de Desarrollo municipales, capacitación que podría orientarse en primera medida a los líderes de las Juntas de Acción Comunal, los cuales son la representación comunitaria más organizada que se puede encontrar en el desarrollo de los Presupuestos Participativos.

Incentivar no solo la creación de Juntas de Acción Comunal, sino que estas se apropien de la labor social y política que ejercen en la exposición de necesidades a las entidades territoriales, también la búsqueda de soluciones de las mismas a través de la vinculación de estas en los Planes de Desarrollo de todos los gobiernos, no solo en los gobiernos de turno. El proceso de participación debe comenzar de abajo hacia arriba, por tanto, la capacitación, y la vinculación de las Juntas de Acción Comunal en los planes de Desarrollo municipales y gubernamentales, fortalecerá la conciencia ciudadana y los canales de comunicación existentes.

Llegar a las formas de Organización más baja como las Juntas de Acción Comunal, influye de manera directa en el éxito y el desarrollo de los Presupuestos Participativos, es necesario también, vincular a todos los actores sociales desde estas, y fomentar la participación ciudadana y las veedu-

rías sociales no solo en la asignación de los recursos públicos, sino también en el control y vigilancia del desarrollo de los planes, programas o proyectos que satisfagan las necesidades expuestas por las formas de organización comunitaria – JAC-

Hacer que la comunidad se apropie de los sistemas de participación, hace que las políticas públicas sean eficaces y eficientes, es decir, que sean efectivas.

Por último, se puede afirmar que la Política Pública de Presupuestos Participativos hace que el gobierno descentralice sus actuaciones de tal forma que logre impactar positivamente a la ciudadanía de los distintos territorios del país, sin importar que tan alejado se encuentre.

Lista de Referencias

- El Tiempo. (24 de Abril de 2004). Para qué son las JAC. *El Tiempo*.
- Gobernación de Boyacá. (14 de Julio de 2015). *Gobernación de Boyacá*. Recuperado el 20 de 09 de 2017, de <http://190.90.95.148:82/isolucion/FrameSetGeneral.asp?Pagina=ListadoMaestroDocumentos3.asp>
- PARRA & PINZON. (2015). Entre la representación y la movilización: Escenarios de participación en Colombia. *Reflexión Política*, 60-73.
- Valencia, I. E. (2010). Hacia la Modernización Orgánica y el Fortalecimiento democrático de la acción comunal en Colombia. *Administración y Desarrollo*, 201-209.
- Acosta, O. L. y R. M. Bird (2005), “The Dilemma of Decentralization in Colombia”, en R.M. Bird, J.M. Poterba y J. Slemrod (Editor), *Fiscal Reform in Colombia*, the MIT Press, Cambridge-London.
- Ahmed, E. y K. Baer (1997), “Colombia”, en T. Ter-Minassian (editor), *Fiscal Federalism in the Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Alesina, A., A. Carrasquilla y J. J. Echavarría (2000), “Decentralization in Colombia”, Working Papers Series, no. 15, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- Cadena, X. (2002), “¿La descentralización emperreza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia”, Documento CEDE, 2002-08, Universidad de los Andes, Bogotá
- Consejo Nacional de Política Social-CONPES (2006), “Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2006”, Documento Conpes Social, 97, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Carrasquilla, A. (2005), “Descentralización”, *Coyuntura Económica*, 35, 2, 121 – 134
- Correa, P. y R. Steiner (1999), “Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges”, in Callahan, C. M. y F. R. Gunter (editors), *Colombia: An Open Economy?*, Lehigh

- University, JAI Press.
- Federación Colombiana de Municipios, (2001). Presupuesto Participativo Municipal. Fundación Univalle. Recuperado de: <http://fundacion.univalle.edu.co/images/stories/presupuestogtz.pdf>
- Gobernación de Boyacá. (2016). Plan de Desarrollo Departamental “CREEMOS EN BOYACÁ, TIERRA DE PAZ Y LIBERTAD – 2016-2019. Tunja.
- Gómez, Esperanza. (2007). El presupuesto participativo entre democracias, pobreza y desarrollo. Redalyc.org. <http://www.redalyc.org/html/268/26815103/>
- Goldfrank, BenjGobernación de Boyacá. (14 de Julio de 2015). Gobernación de Boyacá. Recuperado el 20 de 09 de 2017, [http://190.90.95.148:82/isolucion/FrameSetGeneral .asp?Pagina=ListadoMaestroDocumentos3.asp](http://190.90.95.148:82/isolucion/FrameSetGeneral.asp?Pagina=ListadoMaestroDocumentos3.asp)
- Gobernación de Boyacá. (14 de Julio de 2015). Gobernación de Boyacá. Recuperado el 20 de 09 de 2017, de <http://190.90.95.148:82/isolucion/FrameSetGeneral.asp?Pagina=ListadoMaestroDocumentos3.asp>
- amin. (2006) Los Procesos De “Presupuesto Participativo” En América Latina: Éxito, Fracaso Y Cambio. Revista de Ciencia Política. Scielo. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=So718-090X2006000200001&script=sci_arttext&tlng=en
- Montevideo como te quiero: la vía montevideana de Presupuesto Participativo. (2016). Lanzamiento RED-URBAL presupuesto participativo y finanzas locales. Porto Alegre.
- Adriana Furtado, B. D. (2010). Porto Alegre Condiciones de Vida 2000 - 2010. Porto Alegre: OBSERVATORIO POA.
- Alfonso Ayala, J. R. (2012). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. Mexico: UNAM.
- Banco Interamericano de Desarrollo . (2014). Presupuestos para el desarrollo en América Latina. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales. BID.
- Defensoria del Pueblo. (2015). Presupuestos Participativos Para La Paz. Bogota.
- Dornelas, J. S. (2000). Impactos de la adopción de sistemas de apoyo a la decisión para grupos en un proceso decisorio público participativo: el caso del presupuesto de Porto Alegre. Porto Alegre: OBSERVATORIO POA.
- Flavio Comim, S. D. (2007). Multidimensional de la pobreza y la pobreza extrema indicadores a Porto Alegre . Porto Alegre: Observatorio POA.
- Galindo, S. I. (2013). Presupuesto Participativo En Bogotá. Bogota: Universidad Javeriana .
- Gomez, E. (2005). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. Medellin.

- Jorge Rodríguez, G. G. (2011). Nuevas formas de gobernabilidad local: principales desafíos de los presupuestos participativos. Montevideo: Fondo Andaluz.
- Marcelo Baquero, A. S. (2005). Bases de un nuevo contrato social? Impuestos y Presupuesto Participativo en Porto Alegre. Porto Alegre: Observatorio POA.
- Milton Cruz, L. F. (2013). Presupuesto Participativo de Porto Alegre - Perfil, Evaluación y Percepciones del Público Participante. Porto Alegre: OBSERVATORIO POA.
- Milton Cruz, L. F. (2013). Presupuesto Participativo de Porto Alegre - Perfil, Evaluación y Percepciones del Público Participante. Porto Alegre.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información. (2017). Lineamientos Para La Realización De Presupuestos Participativos Haciendo Uso De Medios Electrónicos. Bogotá: MINTIC.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa OISP. (2011). Presupuestos Participativos en los Gobiernos Locales Argentinos ¿Un instrumento de Participación?. Rosario: OI DP.
- Observatorio Internacional de la democracia Participativa OI DP. (2016). El presupuesto participativo joven Claves para la participación infantil y juvenil: el presupuesto participativo joven. Rosario: OI DP.
- Sáenz Pinzón, G. P. (2017). Bosquejo de una propuesta de presupuesto participativo para los municipios de Colombia. *Administración y Desarrollo* 47(2), 110-135.
- Universidad de Avellaneda. (2014). Potencialidades y Límites de los Presupuestos Participativos. Avellaneda: Universidad de Avellaneda.
- Villa, N. P. (2014). Una Propuesta De Presupuesto Participativo En El Municipio De Sincelejo. Sincelejo : Universidad Nacional de Colombia.

La descentralización en Colombia un reto por cumplir: el caso del Municipio de Sáchica

Luis Felipe Aponte Landinez¹⁵

Diana Lorena Pérez Rincón¹⁶

Resumen

La metodología utilizada para el análisis del proceso de descentralización en Colombia en el marco del Sistema General de Participaciones dentro del contexto de un municipio de sexta categoría como lo es el Municipio de Sáchica del Departamento de Boyacá, se llevó a cabo mediante la identificación de los principales aspectos que inciden en la descentralización teniendo en cuenta sus diversas limitaciones. Por lo cual se analizaron las cifras presupuestales del municipio, en términos de los recursos del SGP, recursos propios así como la distribución de los mismos.

De tal forma que fue posible analizar el uso de los recursos para el financiamiento de los de servicios públicos como lo son salud, educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros, que aunque lograron altos índices de cobertura, la calidad de los mismos, no fue la adecuada ya que esta competencia se encuentra asignada a las Entidades Territoriales, las cuales no cuentan con los recursos propios suficientes para atender las necesidades reales presentadas en la población. Por ende se sugiere como respuesta la generación de políticas de descentralización que brinden mejores y adecuadas respuestas a los pequeños municipios.

Palabras clave: Descentralización administrativa, descentralización política, descentralización fiscal, autonomía en las Entidades Territoriales

Introducción

En los últimos años los países de América Latina han presentado significativos cambios con respecto a la descentralización, ya que se han generado grandes avances en cuanto a la inversión pública social en especial en los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, sin embargo y sin desmeritar dichos logros alcanzados hoy en día se presentan grandes brechas territoriales en especial en las zonas urbanas y rurales del país con respecto a la calidad de la prestación de los servicios. Por lo cual el alcance del presente escrito es el análisis del actual modelo del Sistema General de Participaciones en el marco de la descentralización fiscal en el contexto de los

15 Administrador de Empresas, Candidato a Magister en Administración Pública, Analista profesional, Agencia de Desarrollo Rural, felipeaponte@outlook.es

16 Administradora Pública, Candidata a Magister en Administración Pública, profesional de apoyo, Empresa Departamental de Servicios Públicos de Boyacá, dianaloreneperez8@gmail.com

Municipios de sexta categoría, que para el caso de análisis se tomara como referencia al Municipio de Sáchica del Departamento de Boyacá.

Por tal razón es preciso señalar que en Colombia el proceso de descentralización se llevó a cabo una vez expedida la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual materializó la estructura de la descentralización político-administrativo en las Entidades Territoriales, no obstante en lo que respecta al proceso de la descentralización fiscal, no se generaron grandes avances por ende la hipótesis a tratar en el presente análisis es: ¿El actual modelo de transferencias en Colombia permite garantizar una adecuada descentralización y sostenibilidad fiscal en las Entidades Territoriales?. Para dar una adecuada respuesta al cuestionamiento aquí planteado es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Identificar el contexto histórico de la descentralización y el sistema General de participaciones en el país.
- Definir mediante argumentos académicamente validados los factores de la descentralización.
- Analizar el contexto de la descentralización en el marco del actual modelo de participaciones para el caso de un municipio de sexta categoría como lo es el Municipio de Sáchica del Departamento de Boyacá.
- Concluir los avances del sistema general de participaciones en cuanto al fortalecimiento en el proceso de la descentralización y sostenibilidad fiscal de los municipios a fin de establecer las posibles mejoras en el mismo.

Para ello es importante señalar que gran parte de los de las Entidades Territoriales en el país, dependen en gran medida de las transferencias realizadas desde el nivel Nacional, ya que cada una de las inversiones realizadas en el Municipio son financiadas por fuentes externas al mismo municipio, situación que en muchos de los casos se encuentra supeditada a diversas limitaciones y restricciones para suplir adecuadamente las necesidades reales de la población haciendo que los Municipios no sean lo suficientemente autosuficientes para dar respuestas acertadas a las necesidades básicas insatisfechas de la población.

La descentralización en Colombia un reto por cumplir: el caso del Municipio de Sáchica

Antes de analizar el tema en cuestión es necesario aclarar que según lo expuesto por Falleti, 2010: *“El proceso de descentralización ocurre, por lo general, en tres entornos, el administrativo, el fiscal y el político, mediante los cuales el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales responsabilidades, recursos*

y autoridad política respectivamente”. Estos tres elementos de la descentralización no se efectúan de manera simultánea, sino que más bien se presentan de forma individual y de forma progresiva, dependiendo en gran medida del tipo de intereses que predominan en el momento; en el caso Colombiano el proceso de descentralización surgió en la década de los ochenta, con la finalidad de elegir a los alcaldes y gobernadores para que los mismos fueran elegidos mediante voto popular, por lo cual la primera fase de la descentralización que se desarrolló en el país fue la política.

Consecuentemente surgió la descentralización administrativa la cual según Ayala , Bonet, & Pérez, 2016 consiste en: “*la definición de responsabilidades y obligaciones a cargo de los gobiernos subnacionales*”, ya que se establecieron normas que definían las competencias y responsabilidades que debían ejercer en los diferentes niveles de gobierno, dichas circunstancias generaron la necesidad de financiar adecuadamente los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico entre otros en las Entidades Territoriales, es por eso que en el año de 1991 con la expedición de la Constitución Política Colombiana en su artículo 356 se establece que:

“Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. (...)”

Una vez creado el Sistema General de Participaciones, este fue reglamentado mediante la Ley 715 del 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Dicha norma que tuvo a fin fortalecer la descentralización, mediante un sistema de transferencias condicionadas obligatorias señaladas por Alfonso, Calvo, & Villeta, 2016 como:

“Las definidas en la Constitución y determinadas por ley, hacen referencia a ciertas normas sobre las cuantías por transferir a los gobiernos subnacionales. Tienen el propósito de fomentar la prestación de servicios públicos como la educación y la salud por las autoridades subnacionales.”

En este sentido esta Ley efectuó una distribución de los recursos del orden Nacional a las Entidades Territoriales de la siguiente forma:

- Asignaciones especiales 4%: de las cuales se encuentra Alimentación escolar con un 0,5%, ribereños Rio Grande de la Magdalena con un 0.08%, resguardos indígenas con un 0.52% y FOMPET Departamentos, Distritos y Municipios con un 2.9%

- Distribución sectorial 96%: de los cuales se encuentra: Educación con un 58.5%, salud con un 24.5%, propósito general con un 17% y Agua Potable y Saneamiento Básico, Deporte y Recreación, Cultura, Vivienda, Fortalecimiento Institucional y vías.

Por consiguiente las reformas realizadas al Sistema General de Participaciones lograron grandes coberturas en la prestación de los servicios de salud, educación Agua Potable y Saneamiento Básico, entre otros, no obstante dichas coberturas no se lograron en un 100%, ya que según disposiciones del nivel central la inversión se priorizo para el sector urbano generando grandes brechas en el sector rural, además este mecanismo genero que gran parte de los Municipios dependieran en gran medida de las transferencias realizadas desde el nivel Nacional para atender adecuadamente dichos servicios para el sector urbano.

(Resultados- análisis)

Es así que los pequeños Municipios no han generado una autosuficiencia fiscal, para atender las necesidades presentadas en su territorio, ya que con el modelo de transferencias condicionadas obligatorias se evidencia dos contratos significativos, uno en el que los grandes municipios que cuentan con un sistema tributario fortalecido en el que la calidad de vida de población se encuentra en niveles aceptables, ya que los municipios poseen la suficiente capacidad fiscal para efectuar inversión social donde realmente se necesite, por otro lado se encuentran los pequeños municipios que dependen en gran medida de las transferencias Nacionales, por lo cual su inversión social se encuentra restringida según las directrices del gobierno central que muchas veces se realiza sin tener en cuenta el contexto del mismo.

Tal es el caso del Municipio de Sáchica del Departamento de Boyacá, un municipio de sexta categoría como muchos de los que existen actualmente en el país que no cuentan con una óptima sostenibilidad fiscal, ya que sus principales ingresos dependen en su mayoría de las transferencias de la Nación para el desarrollo de su función como lo es el de la garantía en la prestación de los servicios dentro de su territorio. De esta forma, en el siguiente cuadro se puede observar el presupuesto de ingresos con los valores más representativos de los ingresos del municipio de Sáchica en las vigencias 2016 y 2017:

PRESUPUESTO DE INGRESOS SÁCHICA-BOYACÁ 2016-2017					
RUBRO	2016	%	2017	%	2016-2017
INGRESOS	14.216.116.118	%	14.300.833.968	%	0,6%
INGRESOS CORRIENTES	7.047.377.981	50%	7.744.906.696	54%	9,9%
INGRESOS TRIBUTARIOS	1.477.325.000	10%	2.200.984.399	15%	49,0%
IMPUESTO AL TRANSPORTE POR OLEODUCTOS Y GASODUCTOS	700.000.000	5%	1.221.619.549	9%	74,5%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	5.570.052.981	39%	5.543.922.297	39%	-0,5%
TRANSFERENCIAS	3.530.765.189	25%	3.158.009.807	22%	-10,6%
TRANSFERENCIAS DE LIBRE DESTINACIÓN	1.249.941.935	9%	1.040.349.173	7%	-16,8%
TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	2.280.823.254	16%	2.117.660.634	15%	-7,2%
SGP	2.267.060.445	16%	2.064.892.171	14%	-8,9%
FONDOS ESPECIALES	1.993.737.792	14%	2.303.051.463	16%	15,5%
FONDO LOCAL DE SALUD	1.993.737.792	14%	2.303.051.463	16%	15,5%
INGRESOS DE CAPITAL	7.168.738.137	50%	6.555.927.272	46%	-8,5%
RECURSOS DEL BALANCE	6.938.092.022	49%	51.619.046	0%	-99,3%
IMPUESTO AL TRANSPORTE POR OLEODUCTOS Y GASODUCTOS	1.701.672.480	12%	1.042.017.458	7%	-38,8%
SUPERAVIT FISCAL	2.305.902.670	16%	4.650.381.884	32%	101%
SGR	3.277.110.660	23%	73.685.722	1%	-97,8%

Fuente: Secretaria de Hacienda-Sáchica-Boyacá

Tal y como se observa para la vigencia 2016 el presupuesto de ingresos fue de \$14.216.116.118, donde las transferencias corresponden a un 25% del total de los ingresos. Mientras que para el año 2017 los ingresos totales fueron de \$14.300.833.968, en donde las trasferencias obtuvieron un porcentaje del 22%, evidenciando una variación negativa del 10,6%

Lo que permite concluir que el Municipio depende en gran medida de las transferencias de la Nación, pero aun así se viene mejorando su capacidad fiscal como se evidencia en el año 2017 donde los ingresos tributarios aumentaron.

Ahora bien, después de analizar el presupuesto de ingresos, en el siguiente cuadro de se muestran los datos más representativos del presupuesto de gastos de las vigencias 2016 y 2017:

PRESUPUESTO DE GASTOS SÁCHICA-BOYACÁ 2016-2017					
RUBRO	2016	%	2017	%	2016-2017
GASTOS	14.216.116.118	100%	14.300.833.968	100%	0,6%
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1.190.709.538	8%	1.208.165.825	8%	1,5%
GASTOS DE INVERSION	13.025.406.580	92%	13.092.668.143	92%	0,5%
GASTOS DE INVERSION CON RECURSOS SGP	2.267.020.445	16%	2.064.892.171	14%	-8,9%
INVERSION CON RECURSOS DE HIDROGAMOSO.	9.000.000	0%	9.000.000	0%	0,0%
OTROS RECURSOS CON DESTINACION ESPECIFICA	2.371.125.601	17%	2.835.812.943	20%	19,6%
FONDO LOCAL DE SALUD	2.007.237.792	14%	2.303.051.463	16%	14,7%
INVERSION CON RECURSOS POR TRANSPORTE OLEODUCTOS Y GASODUCTOS	700.000.000	5%	1.221.619.549	9%	74,5%
RECURSOS PROPIOS LIBRE DESTINACIÓN	509.522.397	4%	405.416.208	3%	-20,4%
INVERSION CON RECURSOS DE CAPITAL	7.168.738.137	50%	6.555.927.272	46%	-8,5%
RECURSOS DEL BALANCE	6.938.092.022	49%	5.039.905.766	35%	-27,1%
GASTOS DE INVERSIÓN CON RECURSOS SGP	1.189.347.553	8%	119.930.760	1%	-89,9%

IMPUESTO AL TRANSPORTE POR OLEODUCTO Y GASEODUCTO	1.701.672.480	12%	1.042.033.670	7%	-38,8%
SUPERAVIT	2.305.902.670	16%	4.650.381.885	33%	101,7%
PRESUPUESTO DE GASTO-SGR	1.638.555.330	12%	73.685.722	1%	-95,5%
ASIGNACIONES DIRECTAS	985.181.371	7%	00	0%	-100,0%
RECURSOS PROVENIENTES DE FONDOS (FCR; FDR, CT&I)	565.754.913	4%	00	0%	-100,0%

Fuente: Secretaria de Hacienda-Sáchica-Boyacá

Como se muestra el presupuesto de gastos del año 2017 (\$14.300.833.968) aumento 0,6% frente al del año 2016 (\$14.216.116.118), donde los gastos de inversión representaron el 92% del total de los gastos y los de funcionamiento el 8%. Dentro de los gastos de inversión más representativos se encuentran los gastos de inversión con el Sistema General de Participaciones (16%), otros recursos con destinación específica (17%), el fondo local de salud (14%), la inversión con recursos de capital (50%) y el impuesto al transporte por oleoducto y gasoducto (12%). Es de aclarar que según lo reportado por la Secretaria de Planeación del Municipio de Sáchica, para el año 2016, el municipio contaba con una población de 3.780 habitantes de los cuales 1.941 son hombres es decir el 51,3% de la población total y 1.839 son mujeres con un 48,7%, además el 50% de la población se encuentra en la zona urbana y el 50% restante en la zona rural.

En este sentido la pirámide poblacional del municipio de Sáchica es estacionaria antigua y refleja el descenso de la fecundidad y natalidad con un estrechamiento en su base para el año 2016, comparado con el año 2005, por lo cual se observa que la población de edades comprendidas entre los 0 a 14 años ha disminuido, de otro lado la población a partir de los 40 años empieza a aumentar, lo que evidencia que en la pirámide a medida que avanza la edad hay un estrechamiento que representa a la población adulta mayor y el descenso de la mortalidad. Además según el DANE, para el año 2020 proyecta que la pirámide poblacional se continúe estrechando en la base y aumentando la población de edades más avanzadas, es decir que continúe disminuyendo la natalidad y aumentando el envejecimiento de la población.

Estas dinámicas poblacionales, demuestran que el municipio con el paso de los años va desapareciendo paulatinamente, debido a que no se han generado las opciones necesarias para que el Municipio crezca y se dinamice en cada uno de sus dimensiones, por ende se va convirtiendo en un municipio expulsor de población económicamente activa, ya que no existen estímulos para este grupo poblacional permanezca y genere aportes significativos a la economía del Municipio; una de las principales causas son los precarios recursos con los que se cuentan para realizar una inversión orientada a impulsar la economía del municipio, ya que no se cuentan con los recursos propios suficientes para ello.

En cuanto a los indicadores de cobertura en la prestación de servicios públicos domiciliarios se encuentra que: el 47,3% de las viviendas tienen inodoro conectado a alcantarillado, el 39,7% tiene

inodoro conectado a pozo séptico, el 5,2% tiene inodoro sin conexión a alcantarillado o pozo séptico, el 0,1% tiene letrina y el 7,6% no tiene servicio sanitario. Lo cual permite deducir que la cobertura en alcantarillado tanto en el sector urbano como en el rural no es del 100%, sin embargo para el sector urbano existe una mayor cobertura y calidad en la prestación de los servicios, dejando así al 50% de la población perteneciente al sector rural del municipio con un alto índice de necesidades básicas insatisfechas en este aspecto.

Aunado a esto en el servicio de alumbrado, el 95,5% de total de las viviendas tiene alumbrado eléctrico, el 4,3% utiliza vela y el 0,1% utiliza kerosene, petróleo y gasolina y la fuente de obtención de agua para consumo humano el 91% es acueducto, el 4,5% la fuente de obtención es manantiales, el 2,3% la fuente de obtención es pozos, el 0,7% la fuente de obtención es ríos, el 0,3% la fuente de obtención es tanques, el 0,1% la fuente de obtención es agua lluvia, el 0,1% la fuente de obtención es lagunas y el 1% otras fuentes.

Dichos indicadores son el reflejo de las grandes brechas existentes en los sectores urbanos y rurales de los municipios más pequeños del país, donde hoy en pleno siglo XXI es inaceptable que aun subsistan personas sin una adecuada prestación de servicios públicos domiciliarios, sin embargo para que el municipio subsane dichos aspectos debe contar con los suficientes recursos propios para atender estas necesidades, puesto que las inversiones en dichos aspectos son priorizadas para el sector urbano, sector que de por sí ya cuenta con mejores índices de cobertura y de calidad en la prestación de los servicios, esto se debe a que la mayor parte de políticas públicas no generan soluciones de acuerdo al contexto y realidad presentada en el municipio.

En este sentido el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas muestra que el municipio en el área rural posee necesidades de vivienda, hacinamiento crítico, servicios inadecuados, alta dependencia económica, y niños en edad escolar que no asisten al colegio en un 59.15%. En el área urbana estas necesidades se presentan en el 29.08 % de la población, para un total de estas necesidades en el Municipio de 46.08 %. Por otro lado con respecto al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) muestra al 67.27% de la población con necesidades educativas, necesidad de mejorar las condiciones de la niñez y la juventud, el trabajo, la salud y el acceso a servicios públicos domiciliarios, necesidades en la calidad de sus viviendas y acceso a servicios públicos. Situación presente en el área urbana con el 51.2 % y en el área rural las necesidades son del 79.6%, escenario preocupante y motivadora para emprender acciones que beneficien a esta comunidad principalmente.

Es así que en este caso como muchos otros en el país se muestran las condiciones reales de las Entidades Territoriales las cuales son precarias para gran parte de su población en especial para la perteneciente al sector rural de los municipios, lo cual refleja que aún falta un largo camino por recorrer para superar dichos aspectos, ya que tanto las capacidades administrativas del municipio como el fortalecimiento fiscal no son suficientes para suplir cada una de las necesidades presentadas

en la población, según esto Falletti, 2010 menciona que la: *“Descentralización administrativa que no se encuentre acorde con una descentralización fiscal afecta en gran medida la autonomía territorial”*

Por lo cual se sugiere la elaboración de una reforma que propenda por el aumento de los ingresos tributarios de los Municipios a fin que los mismos sean auto sostenibles de tal forma que no dependan del nivel central de gobierno; para esto es importante que las condiciones de los gobiernos locales tengan una generación de recursos propios significativos de forma que crezcan de acuerdo a la expansión de la economía mediante las potencialidades de sus fortalezas competitivas. Por otro lado se hace necesario mencionar que las transferencias condicionadas no son eficaces para el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios dados a la población, ya que el actual sistema de participaciones no tienen en cuenta las necesidades reales de cada Entidad Territorial, sino que más bien cuentan con una destinación específica que se realiza de manera uniforme independientemente del área o del contexto presentado.

Por lo cual es pertinente analizar el cumplimiento de los objetivos y metas de cobertura y calidad en educación, salud y Agua Potable y Saneamiento Básico, ya que aunque se obtuvieron significativos avances en la prestación de los servicios, no se obtuvo los mismos resultados en la calidad de los mismos dada la incidencia de diversos factores como formulación y ejecución de políticas de descentralización enfocadas el sector urbano, sector que de por si cuenta con altas tasas de cobertura y medianamente de calidad, sin embargo para el sector rural no de efectuaron acciones que atendieran sus necesidades reales de la población.

Dicho escenario generó un aumento considerable en las brechas existentes para cada uno de los mencionados sectores, lo que causo una mayor desigualdad e inequidad social, generado así una serie de disparidades económicas territoriales, las cuales son definidas por Comisión Económica para America Latina y el Caribe, 2009 como: *“Las diferencias permanentes en los niveles y ritmos de desarrollo y crecimiento económico de las unidades subnacionales”*

Estas situaciones hoy en día representan un gran reto para el Gobierno Nacional, para lograr disminuir las brechas de desigualdad entre las regiones, a fin de generar soluciones reales y acordes al contexto presentado, es por esto que el gran reto del actual gobierno es la identificación de las variables que imposibilitan el mejoramiento de la calidad de vida las personas, a fin de generar políticas de descentralización que den una adecuada respuesta a las problemáticas presentadas para la generación de nuevos recursos.

Para ello es indispensable conocer de primera mano las necesidades más apremiantes de cada territorio, de tal forma que las respuestas generadas realmente surtan el efecto deseado para el desarrollo social esperado. En este orden de ideas y para dar respuesta al cuestionamiento inicialmente planteado acerca del actual modelo de transferencias, aún se tiene un largo camino por recorrer a

fin de alcanzar el modelo de descentralización deseado, puesto que como se señalaba anteriormente gran cantidad de Entidades Territoriales dependen de las transferencias realizadas desde el nivel central del Gobierno para su sostenimiento, generando entre otras cosas un condicionamiento en su autonomía.

No obstante lo alcanzado hasta el momento no ha sido en vano, ya que estos primeros pasos hacia la descentralización constituyen un significativo avance en el proceso de la consolidación de la misma en el país, puesto que como se mencionaba inicialmente, la descentralización está compuesta por diferentes fases como lo es la política, la administrativa y la fiscal, las cuales deben surtir un proceso para consolidarse de manera adecuada dentro del accionar estatal. Por tal razón aunque los avances aún no sean trascendentales, mediante una adecuada intervención del Estado para la formulación y ejecución de políticas de descentralización acordes a la realidad territorial, es posible que garantizar una mejor calidad de vida de las personas.

Conclusión

En conclusión es necesario señalar que la formulación de políticas que propendan por la descentralización, en especial en aquellos sectores olvidados de tal forma que se garantice un óptimo desarrollo que permita dar respuesta al contexto y realidad de cada territorio, por ende se requiere una mayor intervención del Estado a fin de subsanar las desigualdades tanto en el crecimiento como en el desarrollo a fin de disminuir las disparidades territoriales y regionales, mediante el fortalecimiento de la generación de recursos propios para garantizar un mayor nivel de inversión pública social.

De tal forma que se garantice una mayor autonomía y la descentralización local, ya que finalmente es en este nivel de gobierno donde realmente se materializan cada una de las acciones del Estado, medidas en igualdad, educación, adecuada redistribución de las riqueza entre otras y de esta forma subsanar todos aquellos problemas que hoy aquejan nuestra sociedad.

Lista de Referencias

- Alfonso, J., Calvo, A., & Villeta, L. (2016). *Transferencias intergubernamentales en Brasil*. Bogotá D.C.: La Imprenta Editores S.A. .
- Ayala, J., Bonet, J., & Pérez, G. (2016). *Sistemas de transferencias subnacionales lecciones para una reforma en Colombia. Memorias del seminario internacional ¿Cómo va el sistema General de Participaciones?* Bogotá D.C.: La Imprenta Editores S.A.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe . (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe Desigualdades y Política*. Santiago de Chile: CEPAL .

Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Centro de Documentación Judicial, Biblioteca Enrique Low Murtra. (2016). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá D.C. : Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Centro de Documentación Judicial, Biblioteca Enrique Low Murtra.

Desafíos de los Municipios Certificados en Educación: el difícil equilibrio entre competencias y recursos asignados.

*Euclides Marín Cárdenas Colmenares*¹⁷

*José Fernando Morales Acuña*¹⁸

*Jhon Ángel González*¹⁹

Resumen

A partir del análisis de la normatividad existente y orientada hacia la transferencia de responsabilidades del gobierno central a las entidades territoriales, se logra identificar la estrategia utilizada por el Estado, tal vez de manera subrepticia o con la práctica de eufemismos jurídicos, para ejecutar una política de descentralización en la que progresivamente asigna o traslada sistemáticamente responsabilidades a las entidades territoriales, hasta el punto de congestionar el aparato estatal de la esfera territorial, pues dicha descentralización ha avanzado en el ámbito de la descongestión funcional o de competencias, pero en la trasmisión fiscal y la autonomía financiera y administrativa el proceso se ha quedado rezagado.

Ahora, la estructura político administrativa derivada de la Constitución Política de Colombia del año 1991, dio un tímido esfuerzo orientado hacia un paulatino proceso de descentralización, otorgándole a los municipios del País, competencias en diferentes sectores determinantes en la satisfacción de las finalidades del Estado moderno, no obstante, a través del presente documento se identifica que no existe un equilibrio entre las competencias asignadas y el traslado de recursos necesarios para satisfacer las nuevas responsabilidades, debiendo las entidades territoriales comprometer otras fuentes de financiación para cumplir con las exigencias consagradas en la Ley.

Palabras claves: Descentralización, Autonomía, Desconcentración, Competencias, Departamentos, Municipios, Transferencias, Sistema General de Participaciones.

17 Politólogo y Abogado. Secretario de Gobierno y Convivencia de la Alcaldía Municipal de Nobsa – Boyacá. cardenaseuclides@gmail.com

18 Abogado. Administrador Público, Especialista en Derecho Constitucional, Máster en Estudios Políticos Aplicados, Gerente General en el Instituto de Tránsito de Boyacá, jose.morales055@esap.gov.co

19 Administrador Público Municipal y Regional, Administrador de Empresas, Terminación Estudios Especialización en Proyectos de Desarrollo, Magister en Dirección y Administración de Empresas, Estudiante de la Maestría en Administración Pública ESAP Tunja, Profesional Especializado del Ministerio de Justicia y del Derecho, correo: angon68@gmail.com

Introducción

La Constitución Política de 1991 constituye un punto de inflexión en el proceso de descentralización en Colombia, estableciendo entre otras figuras, la que señala que en vigencia de la Carta Fundamental, el 46% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) debían ser transferidos a las entidades territoriales, orientadas principalmente a los sectores de salud y educación y se harían a través de dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios).

No obstante, en un país con una fuerte tradición jurídica o mejor, con una excesiva confianza en los atributos y capacidades de las normas jurídicas, este esquema de transferencias ha sufrido sendas reformas importantes en los últimos años. Para el 2012, el monto del SGP representaba alrededor del 4% del producto interno bruto (PIB), el 30% de los ICN y el 15,7% sobre el gasto público (Público, 2012). Por ello, una reforma estructural al Sistema General de Participaciones es de suma importancia tanto para los gobiernos de las entidades Territoriales como para el nacional, ya que estos recursos afectan el balance de las finanzas del gobierno central y los locales.

Metodología

El estatuto epistemológico dominante en el área de las ciencias sociales o humanas exige la utilización de un método sistemático y coherente, pretendiendo con ello ofrecer una rigurosidad en la utilización de datos, conceptos e inclusive de cifras, indispensables para una adecuada identificación del objeto estudiado y del contexto en el cual se desarrolla la actividad investigativa.

En este caso, la metodología practicada, se basa en el método de análisis-síntesis, el cual consiste en la separación y estudio independiente de cada una de las partes de la investigación, presentando inicialmente un acercamiento teórico del temario a tratar, para luego presentar una síntesis a manera de conclusión, coligiendo con ello, las ideas más importantes y los eventuales efectos que se lograron identificar del objeto de estudio en cuestión.

La metodología planteada presenta una estructura sistemática de eslabones que se concatenan con el único propósito de brindar coherencia lógica y temática al estudio; las fases las comprenden un análisis o separación de ideas o conceptos, posteriormente se busca presentar una síntesis o conexión de estos conceptos, para finalmente ofrecer una serie de conclusiones íntimamente relacionadas a las etapas anteriores.

La razón de adoptar esta metodología de investigación, obedece al propósito que inspira al autor de identificar el espacio en el cual se desarrolla el temario, en este caso, el contexto político, social y económico que rodeaba el traslado de responsabilidades y funciones a las entidades territoriales y, la

forma en la cual el gobierno ha pretendido legitimar sus proceder, a partir de eufemismos y visiones trasgresoras de los más elementales principios fundantes del Estado Social de Derecho.

Resultados (análisis)

Descentralización y Autonomía Territorial

La transferencia de funciones del Gobierno Central a entidades territoriales, reconoce un antecedente jurídico en el Art. 209 de la Constitución Política, el cual reza: *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 (...).* pretendiendo con esto el constituyente, ofrecer procedimientos y estrategias que busquen materializar los fines del Estado, a través de herramientas efectivas y eficientes.

Pretendiendo materializar este propósito, surge la descentralización, entendida “como la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado central para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones para que las ejerzan autónomamente” (Rodríguez, 1990). La descentralización (...), consiste en el otorgamiento de competencias y funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada, caracterizadas porque deben tener una justificación para su existencia en el sentido de dar respuesta a la solución de unas necesidades, poseer personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, autoridades propias y control por parte del poder o sector central (Sanchez Alfonso, 2015).

En un contexto más amplio, Cohen y Peterson (Cohen, 1996) señalan que la descentralización administrativa consiste en la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central hacia los gobiernos territoriales, para la provisión de servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas, mientras que la descentralización fiscal se refiere a la transferencia de recursos y generación de estos para dinamizar las fuentes de ingresos públicos territoriales.

Competencias Por Sectores

El concepto de competencia se puede interpretar, atendiendo a lo consignado en el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011, como la facultad o poder jurídico que tienen la nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial, para atender de manera general responsabilidades estatales.

Desarrollo Normativo

El fundamento jurídico en el tema de transferencia de competencias de la nación a las entidades territoriales, lo constituye el Acto Legislativo 01 de 1968, en cuyo artículo 53 dispuso que de conformidad con la Constitución y la ley, a iniciativa del gobierno, se determinarían los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos

de los mismos, y señalaría el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que debían ser distribuidos. No obstante, existe todo un desarrollo normativo que destaca un punto de inflexión con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

- Constitución Política de 1991

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, Colombia adoptó los postulados del Estado Social de Derecho²⁰ y en consecuencia, a partir de ese momento, la acción del Estado ha debido estar orientada a garantizar el ejercicio de los derechos consagrados por la misma Carta, para poder cumplir con los denominados “fines esenciales del Estado²¹”, entre los cuales se encuentra el derecho de los ciudadanos al acceso al sistema educativo.

El Sistema General de Participaciones (SGP)

El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos que el Gobierno Nacional Central transfiere a las entidades territoriales, ya sean Departamentos, Distritos o Municipios, destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para propósito general. Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 establecieron nuevas responsabilidades a los gobiernos locales, así como también los recursos necesarios para ejercerlas, profundizando en el proceso de la descentralización política y administrativa de Colombia.

- Acto Legislativo 01 de 2001 y el Sector Educación.

En Colombia la Constitución de 1991 en sus artículos 151, 288, 356 y 357 definió el Sistema de Transferencias como la principal fuente de financiación de las competencias asignadas a las entidades territoriales.

- Ley 60 de 1993

Definió una rígida distribución porcentual de los montos asignados, en donde el 60% de los recursos del Situado Fiscal debían destinarse a la financiación del sector educación, el 20% al sector salud y el 20% restante a salud y/o educación según las metas de cobertura y demás fuentes de financiación de estos sectores. Por su parte, el 30% de los recursos de la PICN se debían destinar al sector

²⁰ ARTICULO 10. 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.

²¹ ARTICULO 20. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

educación, el 25% al sector salud, el 20% al sector agua potable y saneamiento básico, 20% de libre inversión y un 5% para educación física y recreación²².

- Ley 715 de 2001 en el Sector Educación

La Ley 715 de 2001 avanzó en la asignación de competencias a cargo de cada nivel de gobierno²³, así a la Nación le corresponde fijar las políticas en materia educativa, a los departamentos, distritos y municipios certificados y no certificados también le señaló claras competencias en materia educativa.

La distribución de los recursos tiene como base el número de niños atendidos, la población en edad escolar por atender y el costo de atención diferencial según la región urbana o rural y el nivel educativo, entre otros.

Criterios de asignación participación de educación

Población Atendida: La población atendida es la población efectivamente matriculada en el año anterior por el valor de la asignación por alumno.

Asignación por Complemento de Planta: es una asignación adicional para las entidades territoriales que presentan una planta docente cuyo costo promedio supera el costo promedio nacional.

Cancelación Prestaciones Sociales del Magisterio: Son los recursos transferidos a las cajas departamentales de previsión social para atender el pago de las prestaciones del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975 que en virtud de la Ley 91 de 1989 no quedaron a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Cuota de Administración: Las entidades territoriales certificadas podrán destinar hasta el 1% de la asignación por población atendida para la financiación de gastos asociados a los procesos misionales inherentes a la administración del servicio.

Ascensos en el escalafón: Estos hacen parte de la nómina, en cada vigencia se incluye este valor como parte del costo de la asignación por población atendida.

Calidad: Los recursos para calidad se distribuyen entre los municipios y distritos certificados y no certificados para que complementen el financiamiento de las actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa

Población por atender en condiciones de eficiencia: A cada entidad territorial se le puede distribuir una suma residual de los recursos del SGP educación, en los términos del Decreto 2833 de 2004

22 Orientaciones para la programación y administración del SGP 2009. DNP.

23 Artículo 5 de la Ley 715 de 2001

así: El CONPES determina cada año el monto de los recursos a distribuir por este concepto, se toma un porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos en el sistema educativo y, se multiplica por la asignación de niño por atender.

Equidad: El monto a distribuir a cada distrito o municipio, se efectúa de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

- Acto Legislativo 04 De 2007

Pretendiendo modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y buscando beneficiar a las entidades territoriales al incrementar el traslado de recursos del SGP para aumentar con ello la cobertura en educación y salud, se aprueba el Acto Legislativo 01 de 2001, el cual modifica las competencias de entidades territoriales en materia de educación.

Competencias de los Distritos y Municipios Certificados en Materia de Educación

En aras de ofrecer herramientas que pudiesen optimizar el flujo de recursos trasladados desde el gobierno central, se realizó un diagnóstico que logró identificar los problemas más relevantes que presentaba el sistema educativo, dentro de los cuales se pueden resaltar: i) la inequidad generada por la inconveniente distribución de los recursos, ii) la ineficiencia en el gasto, iii) la poca inversión en calidad y iv) los aumentos de los costos de nómina (Cerquera D., 2000). Este diagnóstico surge de la evaluación del sector educativo, donde se desprende que de los más de mil municipios que tiene el país, únicamente 62 se encuentran certificados, dentro de los que se encuentran las principales ciudades con los consecuentes mejores resultados en las pruebas de calidad.

Competencias y recursos de las entidades territoriales

Las principales fuentes utilizadas por las entidades territoriales para asumir la financiación de las responsabilidades otorgadas en virtud a la Ley lo constituyen los recursos del Sistema General de Participaciones SGP, de las regalías y otras transferencias nacionales, además deben ser asumidas con cargo a los ingresos corrientes, (Ahmad & García-Escribano, 2010) mencionan que los sistemas de transferencias de América Latina están diseñados, no para ofrecer a los gobiernos locales los medios que les permitan adquirir responsabilidades técnicas y administrativas acorde con sus ingresos propios, sino como ejecutores de las políticas y recursos provenientes desde el gobierno central.

Lo que se puede observar es que la fuente principal de financiación para los departamentos y los municipios han sido las transferencias del SGP, seguidos de los recursos propios y las regalías. Las dos primeras fuentes representan alrededor del 50% y 28%, respectivamente, mientras que en el caso de las regalías existe una diferencia entre lo que reciben los municipios y departamentos, para

los primeros los ingresos por regalías representan un promedio del 5% y para los segundos cerca del 13%. Es decir, las entidades territoriales continúan con una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, lo que para los gobiernos locales es una limitante para asumir las competencias asignadas y atender las necesidades que demanden sus ciudadanos (Bonet, 2014).

Lo anterior evidencia el desbalance que existe entre las competencias y los recursos trasladados, ya que tienen mayores responsabilidades pero con menos recursos. En Colombia la legislación prevé que las competencias que son asignadas a los gobiernos locales deben establecerse una vez que los recursos están garantizados. En aquellos casos en los que dicha condición no se cumple se relaciona con lo que se llama una descentralización administrativa infundada, en donde los entes territoriales asumen, con recursos propios, los costos de administración de servicios transferidos (Falleti, 2010).

Interacción del sistema general de participaciones en educación con las demás fuentes de financiación.

La principal fuente de recursos en todas las entidades territoriales corresponde a la participación para educación del Sistema General de Participaciones - SGP, que representa alrededor del 90% de los recursos disponibles para el sector. No obstante, existen otras fuentes de menor magnitud para el mejoramiento de la calidad y cobertura del servicio educativo, entre las cuales se encuentran:

- Asignación especial para alimentación escolar (SGP-Alimentación): La ley 715 de 2001.
- Recursos del Fondo Nacional de Regalías: Los recursos que reciben las entidades territoriales por concepto de regalías, tienen como propósito cubrir las necesidades básicas de la población.
- Recursos de Ley 21 de 1982: Corresponden al 1% sobre la nómina mensual de las entidades públicas de carácter nacional y de los departamentos, distritos y municipios.
- Recursos provenientes de las Rentas obtenidas en el ejercicio del Monopolio de Licores: La destinación preferente de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, exige su aplicación por lo menos en el 51% a la financiación de los servicios de salud y educación.
- Recursos propios de las entidades territoriales: Las entidades territoriales pueden destinar recursos propios para proyectos de inversión, que permitan el mejoramiento de la calidad del servicio educativo, la provisión de la canasta educativa, la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, sin generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

Conclusiones

Es evidente que existe un desbalance entre la asignación cada vez mayor de responsabilidades del sector central a las entidades territoriales y el traslado de recursos económicos para resolver o satisfacer las nuevas funciones, generando que las entidades deban comprometer otras fuentes de financiación diferentes, entre ellas, los recursos propios, que atendiendo a la precaria categorización de los municipios del País, dificulta cada vez más las finanzas de las entidades y propiciando de esta manera una inviabilidad financiera de muchas de ellas.

Las entidades territoriales certificada en educación, al constituir la excepción, se ven avocadas además, a enfrentar un desafío adicional, y es el manejo de la nómina del sector educativo, presentando serios desafíos no solo de carácter económico, sino además, social y político.

En este documento se analiza el balance entre las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales y la definición de las fuentes de financiación correspondientes, no obstante, cuando se analizaron las metas establecidas, en el mejoramiento en la prestación de los servicios, se encontró que estas se establecen únicamente para el caso de las coberturas pero no para calidad. De modo que es necesario que una reforma al SGP considere el establecimiento de metas específicas en calidad y que se diferencien explícitamente por áreas de residencia.

En relación a las competencias y recursos de los municipios y departamentos, se observa que no todas las competencias asignadas a los gobiernos locales tienen una fuente definida de financiación.

Lista de Referencias

- Ahmad, E., & García-Escribano. (2010). "Economía política de la Descentralización y Gobernabilidad. En C. P. R. De la Cruz, *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico* (pág. 203). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Bonet, J. P. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Cartagena: Centro de Estudios Académicos Banco de la República.
- Cerquera D., J. P. (2000). *La educación en Colombia: Evolución y Diagnóstico. Boletines de Divulgación Económica*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Cohen, S. J. (1996). *Methodological issues in the analysis of*. Cambridge: Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. .
- Público, M. d. (2012). *Bitácora Cifras Presupuestales 2000 - 2012 Presentación cifras del Presupuesto Público Nacional*. Bogotá: Dirección General de Presupuesto Público Nacional.
- Rodríguez, L. (1990). *Elementos de Derecho Administrativo*. Bogotá: Escuela Superior de Administra-

ción Pública.

Sanchez Alfonso, C. P. (Enero - Junio de 2015). El sector público estatal y las competencias de las Entidades Territoriales en Colombia. *Derecho y Realidad*.

LAS REFORMAS DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: IMPLICACIONES EN MUNICIPIOS DE BOYACÁ Y CASANARE

Luis Franklin Galindo Ojeda²⁴

Resumen

Este artículo describe los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública en Colombia. El asunto de interés tiene que ver con los procesos de modernización adelantados en las entidades territoriales, a través de las reformas administrativas y se centra en las restricciones a la autonomía fiscal y a la descentralización que deben enfrentar las entidades territoriales, así como en las diferencias de capacidad institucional entre los gobiernos locales y que, pueden terminar limitando las posibilidades de incrementar y profesionalizar las estructuras y plantas de personal de los municipios colombianos. Teniendo como referente algunas publicaciones sobre reformas administrativas y descentralización, así como información del área de asesoría y asistencia técnica de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de la territorial Boyacá – Casanare, el documento describe la evolución de dichas reformas, la prevalencia de su concreción e implementación principalmente en el gobierno nacional y la disparidades económicas regionales que terminan convirtiéndose en un gran reto para la Administración Pública Territorial y el desarrollo regional.

Palabras clave: Estado, Administración Pública Territorial, capacidad institucional, descentralización, autonomía fiscal, reforma administrativa, desarrollo regional.

Introducción

Las reformas al Estado y a la Administración Pública²⁵ en Colombia se han concebido respondiendo a estudios y requerimientos de los presidentes de turno. Sin embargo, estas reformas al centrarse principalmente en las instituciones del gobierno central, difícilmente terminan implementándose de manera pertinente y oportuna en los territorios. Sumado a esto, las

²⁴ Administrador Público y especialista en Proyectos de Desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, como consultor ha trabajado en temas relativos a los procesos de modernización institucional. Estudiante de tercer semestre de la Maestría en Administración Pública. Luis.galindo861@esap.gov.co

²⁵ En términos sencillos, las reformas administrativas son un problema organizacional, mientras las reformas del Estado constituyen un problema público (Younes, 2010).

instituciones de los gobiernos locales difieren significativamente en su capacidad institucional²⁶ y en esa medida el diseño de sus estructuras y plantas de personal, resulta muy reducido para la cantidad de funciones y competencias que hoy tienen los municipios colombianos. Los análisis de los procesos de descentralización y autonomía fiscal de las entidades territoriales, así como de los indicadores de desempeño integral de los municipios y departamentos, pueden dar cuenta de las grandes diferencias y brechas inter e intra regionales.

A pesar de los procesos de reforma administrativa²⁷ adelantados con el propósito de modernizar y actualizar sus estructuras, prima la limitada autonomía fiscal de las entidades territoriales por cuanto promueve deficientes plantas de personal, afectando su capacidad de responder a los desafíos que depara el posconflicto. En este sentido, los límites a los gastos de funcionamiento condicionan de manera importante la consolidación de los procesos de modernización organizacional. El presente documento analizará dicha situación, por lo que en primer lugar relaciona una revisión de las reformas al Estado y la Administración Pública en Colombia; luego, describe algunos aspectos del “buen gobierno” de la Administración Santos y su relación con la OCDE²⁸; en seguida, se abordan los procesos de descentralización y la autonomía fiscal de los gobiernos locales; se concentra en las reformas administrativas de las entidades territoriales y la NGP²⁹; y por último, presenta un breve análisis de las disparidades económicas regionales.

La Metodología utilizada permite describir el contexto de las reformas administrativas en Colombia, teniendo como referente publicaciones con especial énfasis en las implementadas en algunas entidades territoriales. Razón por la cual y como una forma de sustentar con cifras reales, se acudió a un informe del año 2016, realizado por el área de asesoría y asistencia técnica de la ESAP, territorial Boyacá – Casanare, dentro del proceso de acreditación institucional que adelanta la Escuela.

Reformas del Estado y la Administración Pública en Colombia

En Colombia las reformas al Estado y a la Administración Pública han sido la constante durante el siglo pasado, las más relevantes tienen que ver con las misiones de los años 1923, 1930, 1950, 1951 y

²⁶ Municipios pequeños, con personal de planta de menos de 20 personas, tienen que atender más de 150 requerimientos de reporte de información del Gobierno nacional y de las entidades de control.

²⁷ Se entiende por reforma administrativa el proceso tendiente a adecuar las estructuras de la administración pública a las cambiantes necesidades que ella de satisfacer. Es, pues, un proceso de modernización y actualización de estructuras, de métodos y de herramientas de trabajo (Younes, 2010).

²⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

²⁹ La nueva gestión pública o “dirección empresarial pública” o “modelo gerencial” se deriva de la corriente del management de los E.E.U.U., que pretende su separación de la administración pública. Su objetivo es la estrategia antes de los procesos directivos, por lo cual se ocupa de las relaciones entre empresas organizadas y sus intersecciones con la política pública, más que las operaciones internas de la empresa (Peña, 2014).

1958; las dos primeras corresponden a las lideradas por el profesor Kemmerer, una con importantes innovaciones en materia de hacienda pública y la otra para analizar la coyuntura de la crisis del año 29; las dos siguientes en cabeza del profesor Currie, relacionadas con un programa para el desarrollo del país y la reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia; la última, denominada economía y humanismo del padre Lebret, en la cual se propone entre otras, la creación de una escuela de administración. Es precisamente en este último trabajo que, “(...) se encontró la necesidad de llevar a cabo urgentes reformas administrativas al tiempo que señaló la falta de organismos centrales de planeamiento, que coincidió en esto con la misión del profesor Currie, identificó la inestabilidad de la administración y la falta de capacidad de dirección en ella” (Younes, 2010, pág. 41).

La implementación de estos estudios, se ha concretado a través de la promulgación entre otras, de las reformas constitucionales de los años 1936, 1945, 1957, 1968, y 1979, así como de un amplio desarrollo legislativo, en el cual no se puede desconocer como antecedente, la relevancia sobre régimen político y municipal que estableció la ley 4 de 1913. Resulta preciso relacionar iniciativas con son: la conformación de una comisión nacional para la reforma de la administración pública en el año 1954; la comisión de reclutamientos, ascensos y disciplina, el departamento administrativo del servicio civil y la Escuela Superior de Administración Pública para 1958; y la comisión coordinadora de la administración pública en 1963. Como innovaciones administrativas de 1968, se encuentra la expedición de los estatutos: básico de la administración y el de las entidades descentralizadas y solamente hasta el año 1986 se incorporan normas constitucionales sobre la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, a través de los códigos de los regímenes departamental y municipal.

Estas reformas a pesar de la entrada en vigencia de la Constitución Política del 1991 y la ponderada autonomía de sus entidades territoriales, se ha centrado principalmente en la adecuación de las instituciones del gobierno central a las exigencias de organismos y entidades multilaterales. Instituciones que, promueven un achicamiento del sector público y que, para el caso colombiano se han concretado en la reducción de personal en los gobiernos sub nacionales mediante una serie de normas de distribución de competencias y recursos como la Ley 715 de 2001 y la Ley 627 de 2000. Esta última denominada de ajuste fiscal y que difícilmente ha contribuido a fortalecer la capacidad institucional, en especial de los territorios donde el Estado no hace presencia. Lo anterior termina por establecer que, desde “(...) una mirada histórica de las reformas administrativas en nuestro país, se logró entender cómo este importante tema objeto de estudio para el derecho administrativo estaba principalmente restringido a las grandes reformas del Estado, dejando de lado el análisis de las reformas de las entidades territoriales” (Parra, 2013, pág. 210).

La Política de buen gobierno y los requerimientos de la OCDE

El gobierno Santos se ha preocupado por dar continuidad y complemento de la política de buen gobierno para el cierre de brechas de capacidad institucional, en la cual se propone avanzar en los siguientes objetivos: fortalecer la articulación Nación–Territorios, afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, promover la eficiencia y eficacia administrativa, optimizar la gestión de la información, optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos, promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional. En este sentido, “(...) el país ha registrado una tendencia a la mejora de sus indicadores de gobernabilidad. (...) En efecto, según el Banco Mundial, a raíz de las políticas implementadas, el país evidencia avances en asuntos tales como rendición de cuentas, efectividad del gobierno, calidad regulatoria y se ha mantenido en los resultados alcanzados en materia de control de la corrupción” (DNP, 2014, pág. 453).

Estos indicadores parecieran evidenciar una senda de mejoramiento en camino a consolidar una arquitectura institucional moderna, sin embargo, estas medidas son implementadas inicialmente en el nivel central y de manera tardía o inexistente se reflejan en el nivel territorial, ejemplo de ello, es el programa de eficiencia administrativa de servicio del ciudadano³⁰. Programa que difícilmente llega de manera oportuna a los territorios, si es que llega, realidades como estas, impiden alcanzar una gobernanza multinivel³¹ como la plantea la OCDE. Esta dinámica puede explicarse en parte, por cuanto “(...) la alta desigualdad también presenta desafíos políticos al dañar la cohesión social. Finalmente, puede provocar actitudes proteccionistas y anti globalización que a su vez afectan al comercio y al crecimiento. Las capacidades administrativas locales y regionales deben ser fortalecidas para una coordinación más efectiva con el gobierno nacional en la prestación de servicios públicos en niveles y calidad similares para todas las regiones” (OCDE, 2017, pág. 25).

30 Identifica una serie de factores que son críticos para la ciudadanía, tales como: 1) procesos y procedimientos engorrosos y complejos que implican cargas excesivas e innecesarias al ciudadano, así como re-procesos a las entidades públicas; 2) canales de atención insuficientes en términos de su cobertura o que no responden a las necesidades, realidades o expectativas de los ciudadanos; 3) incertidumbre frente a las condiciones de tiempo, modo, lugar y lenguaje claro y comprensible, en que se le dará respuesta a sus solicitudes o acceso a la oferta de servicios del Estado; 4) arreglos institucionales que no favorecen una articulación efectiva entre las entidades públicas, con miras a mejorar el servicio; 5) barreras de acceso a las personas con discapacidad para realizar trámites y acceder a los servicios; 6) insuficiente cualificación o inadecuados procesos de selección o de definición de perfiles y competencias de los servidores públicos orientados al servicio al ciudadano

31 La cual pretende la transformación efectiva de la relación entre la Nación y el territorio en todos sus niveles de gobierno, caracterizándose por la articulación de las competencias y las ofertas institucionales, así como por la transferencia e instalación de capacidades en los niveles subnacionales y la optimización de dichas capacidades en el nivel nacional.

El proceso de descentralización en Colombia y la autonomía fiscal local

El proceso de descentralización en Colombia se consolidó con la entrada en vigencia de la Constitución del 91 con la declaratoria de República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Dicho proceso se ha caracterizado por ser inacabado y abierto, pasando de una centralización a una descentralización en los ámbitos político, fiscal y administrativo, y a partir del nuevo milenio con medidas recentralizadoras, en especial en las relacionadas como de ajuste fiscal, sin embargo, no se puede desechar la propuesta del profesor Fals Borda de pensar en un país de regiones. En general, este proceso no ha contado con una política de Estado, por lo que se puede concluir que, “ni el proceso de descentralización ni los programas sociales de los presidentes, son suficientes para incentivar dinámicas perdurables de desarrollo local” (Restrepo, 2004, pág. 88).

El DNP establece que la descentralización se ha desarrollado en dos etapas; la primera con las reformas de 1986 con énfasis municipalista; y la segunda posterior a la constitución del 91, donde se reorganizan las competencias entre los tres niveles del ejecutivo. Sin embargo, como lo determinan Barón y Meisel (2003), tanto la descentralización fiscal como la falta de una política de desarrollo regional no han contribuido a reducir las disparidades regionales. En este sentido, la descentralización fiscal en Colombia, no tuvo en cuenta la diferentes problemáticas y las capacidades de los territorios, por lo que, “(...) las fórmulas de distribución territorial del situado y las participaciones municipales se diseñaron sin tener en cuenta el costo de proveer estos servicios en los territorios. Por ejemplo, para el caso del situado fiscal³², las fórmulas básicamente se preocuparon por garantizar el financiamiento de una nómina regional, lo cual, en últimas, no significó un cambio fundamental con respecto a la distribución del situado antes de las reformas” (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001, pág. 19).

La autonomía fiscal de las entidades territoriales está supeditada al cumplimiento de los requerimientos que en materia de estabilización macro económica le corresponden al gobierno nacional y en lo que respecta a la redistribución y asignación de recursos, les compete más a los gobiernos subnacionales. En otras palabras, siempre se ha catalogado de incapaces a los gobiernos locales, en el sentido de manejar responsablemente sus finanzas y se le achaca parte de la responsabilidad en el déficit fiscal, un ejemplo reciente fue la implementación del sistema general de regalías (SGR). En este sentido, se cuenta con un sistema de transferencias que premie el esfuerzo fiscal, lo que hace necesario pensar en sistemas diferenciados donde “(...) resulta importante comprender como la capacidad fiscal y la competencia política se relacionan para entender porque el progreso y el bienestar de la población varía entre y a lo largo de los municipios colombianos” (Sánchez & Pachón, 2013, pág. 14).

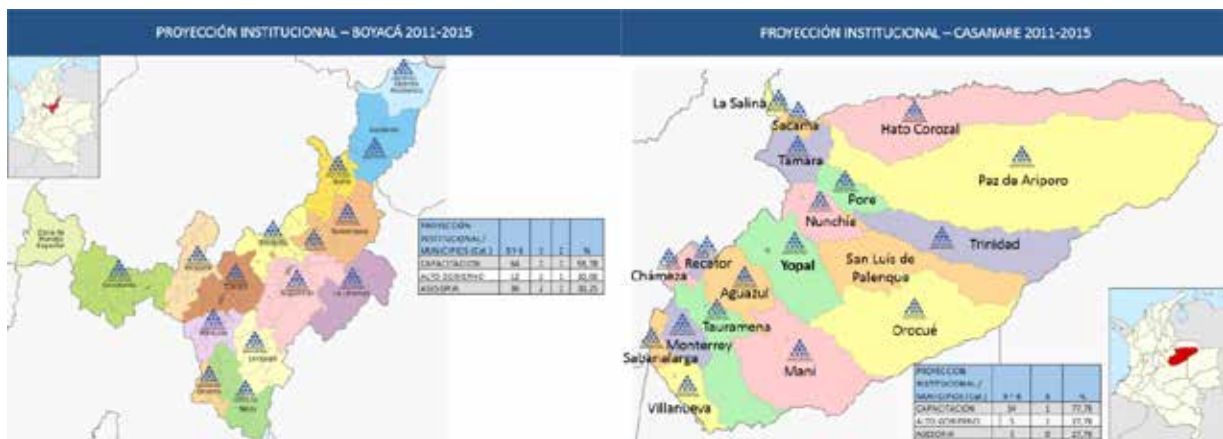
³² Sistema de transferencias del gobierno central hacia las entidades territoriales.

Las reformas administrativas en las entidades territoriales

Las reformas administrativas a través de su evolución han ido cambiando su denominación, desde las temidas reestructuraciones hasta los actuales rediseños institucionales, sin embargo, todas ellas, independientes de su definición, se conciben como “procesos de modernización”, de todas formas, las reforma de las plantas de personal como lo establece el actual desarrollo legal, deben sustentarse en justificaciones o estudios técnicos elaborados por las mismas entidades, bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Sin embargo, son escasas las entidades que adelantan por su cuenta este tipo de estudios, la Escuela tampoco posee la capacidad de suplir la demanda de las entidades territoriales y brindar el acompañamiento de manera gratuita para los municipios de 5a y 6a categoría, razón por la cual son las firmas especializadas o los profesionales en Administración Pública quienes terminan adelantando estos procesos que, para las entidades territoriales no requieren aprobación del DAFP.

La figura siguiente da cuenta de la cobertura realizada por la territorial Boyacá-Casanare en el periodo 2011 – 2015, se puede apreciar como la presencia institucional de la ESAP en el área de asesoría, donde se direccionan los procesos de modernización organizacional (MECI, rediseño institucional, nivelación salarial, actualización manual y SGC-NTCGP), no supera el 30% en cada departamento.

Figura 1
Cobertura proyección institucional Territorial 2011 -2015
A. Boyacá B. Casanare

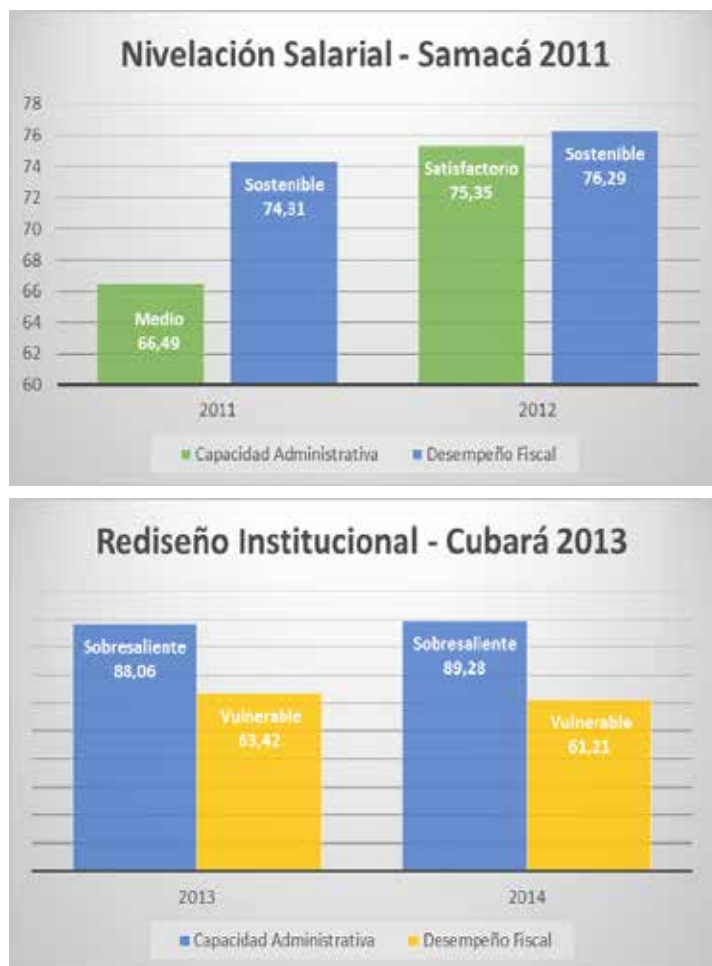


Fuente: Informe proyección institucional. ESAP Territorial Boyacá – Casanare

Determinar si estos estudios hacen parte de un verdadero proceso de modernización que garantice el mejoramiento organizacional, resulta ser un asunto aún más complejo que la implementación

del mismo. Se supone que al implementar una reforma administrativa se está privilegiando la capacidad administrativa sobre el desempeño fiscal y que, en el corto plazo, la entidad territorial terminara algunos de los indicadores de su índice de desempeño integral³³. Sin embargo, y aunque los datos no son concluyentes, en el presente escrito, se relacionarán algunos procesos adelantados en el área de asesorías y asistencia técnica de la ESAP, correspondiente a la territorial Boyacá – Casanare para el periodo 2010-2014, lo anterior dentro del proceso de acreditación institucional adelantado en la entidad. Los procesos implementados en este periodo son contrastados con cada uno de los indicadores que hacen parte del desempeño integral, así como con los correspondientes al Índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

Figura 2
Procesos de modernización organizacional
A. Samacá 2011 B. Cubará 2013



33 Indicador compuesto por variables que miden: el grado de cumplimiento de las metas previstas en sus planes de desarrollo, la eficiencia en el uso de los recursos empleados en la provisión de los servicios, como matrícula educativa, calidad educativa, vacunación infantil, entre otros; el desempeño fiscal, el nivel de las capacidades administrativas y el grado de cumplimiento de los requisitos legales en materia de presupuesto y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Estos análisis se basan en la información reportada por las propias entidades territoriales

Fuente: Informe proyección institucional. ESAP Territorial Boyacá – Casanare

Determinar la incidencia de las condiciones externas e internas que terminan determinando las reformas a la administración pública, puede tener su explicación en la necesidad de estar a la vanguardia de los requerimientos de organismos multilaterales que, promulgan una mayor eficiencia de los gobiernos tanto nacionales como subnacionales, así como de las presiones internas de una población que busca cada vez más, ser partícipe de las decisiones que los afectan. En este sentido, “(...) se encontró que desde los estudios nacionales e internacionales que se han efectuado sobre los paradigmas que sustentan los procesos de reforma administrativa, especialmente sobre el paradigma de Nueva Gestión Pública (“NGP”), se han realizado importantes aportes que pueden ser considerados para mejorar la forma en que las entidades territoriales desempeñan el ejercicio de sus funciones” (Parra, 2013, pág. 210).

Las disparidades económicas regionales y competitividad.

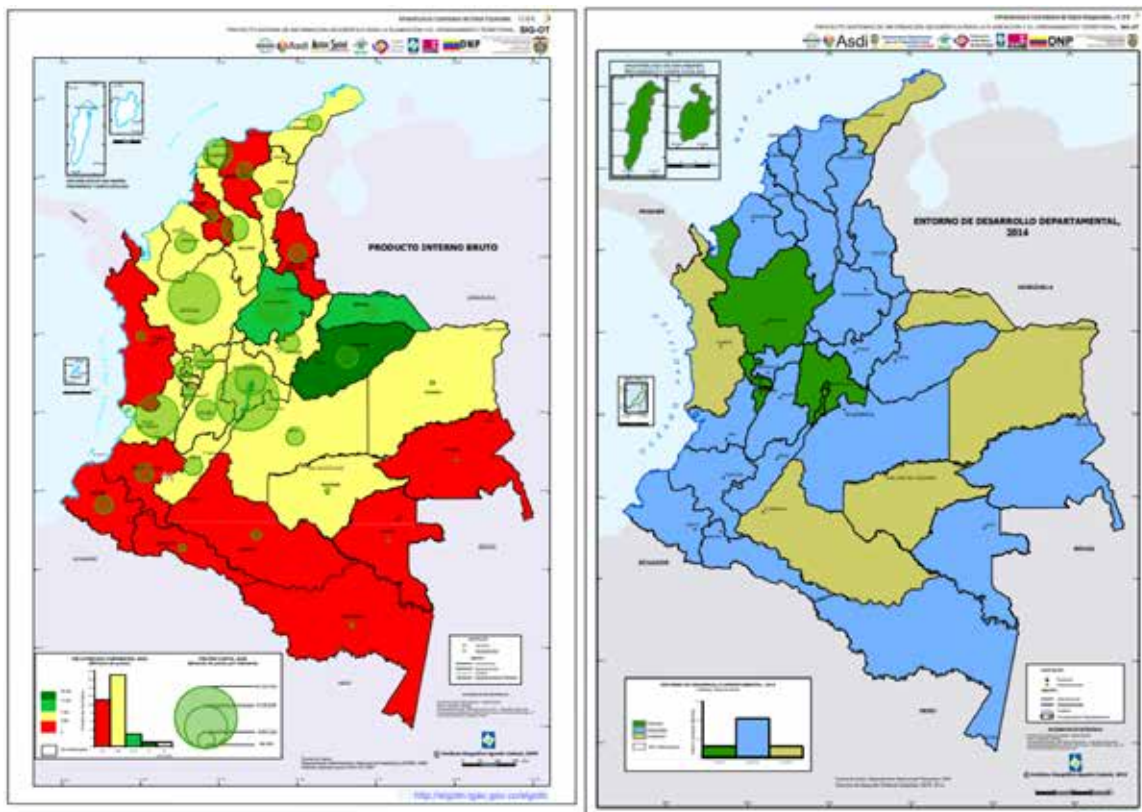
Colombia se ha caracterizado por ser uno de los países con más desigualdad en la región, los esfuerzos por reducir estas brechas son reducidos, situación reflejada en las grandes diferencias que se presentan entre los gobiernos subnacionales, en este sentido, respecto a los ingresos, “(...) las disparidades son importantes debido en gran medida a la heterogeneidad en capacidades fiscales, de recursos humanos y técnicas y a su autonomía. Aproximadamente el 60% de los ingresos de los 7 municipios más grandes que pertenecen a la «categoría especial» provienen de recursos propios, mientras que este porcentaje se reduce aproximadamente al 15% para casi el 90% de los municipios colombianos” (OCDE, 2016, pág. 10).

En el 2016 los municipios presentaron un deterioro en sus finanzas territoriales por la reducción de los ingresos por regalías y el incremento en sus gastos de funcionamiento; esto confirma la restricción de los gobiernos locales, en especial, los municipios de 5 y 6 categoría para fortalecer y modernizar su estructura administrativa frente al dilema de mejorar su desempeño fiscal. Según el análisis de la OCDE, “(...) la experiencia de Colombia y otros países ha demostrado que la transferencia de poder y de recursos a las entidades territoriales sin asistencia técnica, fomento de la capacidad y buen desempeño de procesos de monitoreo y evaluación, puede llevar a que el gasto público territorial sea ineficiente y puede conducir a mala gestión” (DNP, 2013, pág. 5).

Todas las diferencias tanto en la cantidad de recursos que perciben las economías locales como los mismos gobiernos y la forma como esa “riqueza” se distribuye en términos de calidad y continui-

dad para dar solución a las necesidades tanto de inversión como de desarrollo económico y social de las regiones. Estas brechas o disparidades que sumadas a las transferencias de menos recursos económicos y más funciones y competencias a las administraciones públicas locales, sin hacer distinción precisamente de las limitaciones en las capacidades de cada territorio, entre ellas el nivel de profesionalización de las respectivas plantas de personal. Por lo que se hace necesario “(...) fortalecer el ciclo completo de gerencia territorial (mediante asistencia técnica, acompañamiento, disposición de herramientas, instrumentos y apoyos tecnológicos, etc.) para mejorar las capacidades administrativas, financieras y sectoriales de las entidades territoriales, como una condición fundamental para la profundización de la descentralización y la provisión adecuada de servicios al ciudadano” (DNP, 2013, pág. 16).

Figura 3
Disparidades regionales
A. Producto interno bruto 2005 B. Entorno de desarrollo departamental 2014



Fuente: Mapas temáticos predefinidos – Nacional. SIGOT. IGAC

Las disparidades y competitividad entre las regiones puede evidenciarse en los mapas anteriores, las cuales permiten determinar como el PIB tiene una estrecha relación con los entornos de desarrollo propuestos por el DNP, sin embargo y para citar un ejemplo departamentos como el Casanare, no corresponden a un desarrollo pertinente frente al nivel de recursos que perciben. Situaciones como está, plantean un gran reto para las administraciones públicas en los territorios, por lo que se debe tener en cuenta las diversas iniciativas externas, donde primen “(...) los nuevos ejes de la política económica territorial: el fomento del desarrollo rural y del desarrollo sustentable. (...) de igual forma, hay que aludir al desarrollo de la descentralización y reforma del Estado, y la puesta en marcha de los procesos de modernización de la administración pública y de la gestión política, con el fin de lograr una participación.” (Albuquerque, 2004, pág. 159).

Conclusiones

En la evolución de las reformas al Estado y a la Administración Pública en Colombia se han concentrado en las instituciones del gobierno nacional, en la mayoría de ocasiones por sugerencia de misiones de expertos o por requerimientos de organismos multilaterales, los indicadores de buen gobierno, resultan de difícil aplicación dadas las limitadas capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Los procesos de descentralización y la autonomía fiscal se ven condicionados la imposición de medidas de estabilidad macroeconómica, en este sentido, las reformas administrativas o procesos de modernización en las entidades territoriales, poseen un estrecho margen para adecuar sus estructuras y plantas de personal a las propuestas innovadoras como las de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Por lo anterior, la Administración Pública Territorial, tiene ante sí, un gran reto; primero, debe articular el desarrollo económico local con la vocación productiva del territorio; no puede seguir esperando que las soluciones le lleguen únicamente del gobierno nacional para de esta forma iniciar el camino que permita disminuir las brechas entre regiones; y segundo, ante las diferencias en la capacidad institucional, y a pesar de las restricciones fiscales para incrementar y profesionalizar sus plantas de personal, puede apoyarse en instituciones como la ESAP y replicar, por qué no, experiencias exitosas de otros gobiernos locales. En la actualidad son grandes los desafíos respecto a la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera³⁴ en las administraciones públicas de los territorios: ¿Conseguirá la administración pública territorial adecuar sus instituciones para el posconflicto?

34 Debemos admitir entonces que ¿estamos en guerra! Y mientras ella persista, mientras ella no cese y se restablezca el orden, no será posible gobernar a un país con unas instituciones y con unos instrumentos diseñados para tiempos de paz. (...) Necesitamos unas instituciones no sólo para ampliar los servicios y atender otras necesidades sino para que reconstruya la infraestructura, para que rediseñe el país, para que restablezca lo que está siendo arrasado. (Ibáñez, 2002).

Lista de Referencias

- Albuquerque, F., (2004). Desarrollo económico local y descentralización en America Latina. *Revista de la Cepal*, (82), 157-171.
- Barón, J., y Meisel, A. (2003). Desarrollo económico local y descentralización en America Latina. *Borradores de economía*, Banco de la República, 105-141.
- DNP. (2013). *Documento Conpes 3765*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Ibáñez, J. (2002?). Colombia: un Estado en reforma permanente. *Régimen político*, Universidad Javeriana, 5-21.
- Iregui, A., Ramos, J., y Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia.
- OCDE. (2016). *Inversión pública más eficiente en Colombia: mejorar la gobernanza multinivel*. Paris, Francia: OCDE publicación.
- OCDE. (2017). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia*. Paris, Francia: OCDE publicación.
- Parra, J. (2013). *Las reformas administrativas de las entidades territoriales: una mirada desde sus limitaciones, controles y riesgos* (tesis de maestría). Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá D.C., Colombia.
- Peña, V., (2014). Bases conceptuales para el estudio de la administración pública. *Revista paso @ paso*, (14 -15), 129-144.
- Restrepo, D., (2004). De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista eure*, XXIX (89), 81-96.
- Sánchez, F., y Pachón, M. (2013). *Descentralización, esfuerzo fiscal y progresos social en Colombia en el nivel local, 1994-2009: ¿Por qué importa la política nacional?* Bogotá D.C., Colombia: CEDE-Universidad de los Andes.
- Younes, D. (2010?). *Las reformas de Estado y de la Administración Pública*. Bogotá D.C., Colombia: ESAP.

ANEXOS

Anexo 1. Cobertura proyección institucional ESAP 2011 - 2015

Tabla 1. Municipios de Boyacá

PROYECCIÓN INSTITUCIONAL / MUNICIPIOS (Cat.)	5 Y 6	3	2	%
CAPACITACION	64	2	1	53,78
ALTO GOBIERNO	12	2	1	10,08
ASESORIA	36	2	1	30,25

Tabla2. Municipios de Casanare

PROYECCION INSTITUCIONAL / MUNICIPIOS (Cat.)	5 Y 6	3	%
CAPACITACION	14	1	77,78
ALTO GOBIERNO	5	1	27,78
ASESORIA	5	0	27,78

Anexo 2. Desempeño integral e IGA 2013-2014

Tabla . Desempeño integral e IGA Municipios de Casanare

Municipio y depto	Eficacia	Eficiencia	Requisitos Legales	Capacidad Administrativa	Desempeño Fiscal	Gestión	Índice Integral	Control Interno (MEC - Control Interno Contable)	Gestión Documental (Ley General de Archivos)	ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Competencias Básicas Territoriales (SISEN - SUI -)	Sistemas de Gestión Administrativa (RUT - Regalias -)	EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	Gobierno en Línea (Decreto 2693 de 2012)	Rendición de Cuentas (Audencias Públicas)	Atención al Ciudadano (Atención Presencial -)	DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	INDICADOR GOBIERNO ABIERTO
	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013	2014/2013
Yopal	-8,67	-19,58	-10,66	-6,63	-1,89	-4,26	-10,79	-12,66	47,62	1,79	-20,62	4,44	-11,46	-6,02	-10,98	-8,99	-9,41	
Aguazul	-17,38	-11,39	1,03	0,47	2,47	1,47	-6,57	14,29	627,27	61,82	-9,28	-1,01	33,80	129,41	-10,45	20,27	38,89	
Chameza	-18,71	-21,68	-12,28	-19,42	9,63	-4,90	-14,39	8,00	173,33	52,38	-1,04	8,43	29,51	-35,00	-26,56	-32,43	-32,14	
Hato Corozal	5,35	-7,78	21,75	5,89	0,92	3,40	5,65	1,54	50,00	6,98	-29,47	-3,30	-9,47	20,90	-15,38	-17,98	-2,60	
La Salina	48,08	-22,31	25,61	7,22	5,04	6,13	14,30	-12,70	#DIV/0!	-13,16	-2,04	14,12	-1,04	-16,42	8,33	-26,19	-15,49	
Maní	21,64	-4,79	-1,98	3,33	-2,72	0,30	3,71	7,50	0,00	7,69	-29,90	5,43	-1,15	-19,00	17,39	-4,05	-10,00	
Monterrey	-29,00	1,92	4,96	-14,26	1,71	-6,28	-7,10	3,41	#DIV/0!	3,77	-3,06	-1,04	0,00	-29,85	-33,33	-14,10	-28,17	
Nunchia	1,76	-10,17	-1,29	-3,43	-3,40	-3,42	-3,35	-14,08	0,00	-12,24	-32,65	8,24	-3,37	-7,46	-23,44	-21,13	-14,93	
Orocúé	-5,63	-8,54	1,38	-3,09	-5,02	-4,06	-4,21	1,43	0,00	0,00	-9,28	0,00	-6,19	5,97	-7,35	-3,70	3,17	
Paz de Ariporo	8,34	-9,30	1,46	2,86	1,73	2,30	0,67	-13,33	119,23	12,73	-21,65	-5,05	-5,32	-31,00	5,41	5,49	-15,38	
Pore	-22,46	-25,40	2,23	-4,74	4,74	0,00	-11,41	-22,89	187,50	1,79	-12,37	5,56	-4,12	-25,30	-27,94	-30,00	-27,85	
Recetor	6,14	21,76	1,39	0,98	-5,84	-2,43	6,68	-4,62	#DIV/0!	-5,13	-3,30	-1,25	-2,17	-16,42	-3,70	-31,71	-20,29	
Sabanalarga	2,58	1,86	3,25	-18,69	-0,18	-9,43	-0,58	3,45	38,46	11,29	-23,23	3,19	-10,87	-98,00	-13,19	-7,29	-58,76	
Sátama	20,56	0,99	5,72	10,33	-0,73	4,80	7,95	133,33	0,00	110,00	-14,58	20,78	3,70	-26,51	-13,43	0,00	-18,52	
San Luis de Palé	-44,90	-25,00	-12,08	-13,99	6,44	-3,78	-24,44	-66,22	0,00	-52,73	-26,80	5,75	-4,65	25,37	-6,82	3,57	9,09	
Támara	31,80	-12,38	35,76	14,72	0,27	7,50	15,60	-32,31	171,43	2,08	-4,35	-1,09	-13,51	4,48	10,34	41,07	14,75	
Tauramena	60,63	-17,89	1,30	-0,81	0,76	-0,03	11,00	0,00	0,00	0,00	-13,79	5,43	-13,33	-10,84	6,35	20,00	-2,56	
Trinidad	-55,97	-5,73	1,11	1,88	-3,77	-0,95	-15,38	3,23	0,00	2,27	-23,40	18,99	4,41	-50,60	-28,13	12,31	-31,25	
Villanueva	2,51	-13,57	2,37	0,61	-3,78	-1,33	-2,57	-30,11	0,00	-27,78	-16,49	2,08	-1,08	-68,00	-15,38	1,33	-60,07	

Fuente: Informe proyección institucional. ESAP Territorial Boyacá – Casanare

Discapacitados en el mercado laboral Moniquireño, un reto para la administración pública territorial.

Andrés Aníbal Giraldo Romero³⁵
María Fernanda Molina Reyes³⁶
Gerardo Nicolás Pinzón Ramírez³⁷

Resumen

Es necesario el análisis y consideración de las políticas públicas, como aquellas herramientas del estado, que buscan brindar solución a los diversas problemáticas vividas por los actores sociales, y su participación misma, en los escenarios propicios a su implementación, siendo estas las encargadas de mitigar y solucionar, todas aquellas afectaciones en sectores tan neurálgicos para la sociedad misma, como la salud, educación, empleo y vivienda. De allí la importancia misma de su objetivo y alcance, que deben siempre obedecer a situaciones específicas, basadas en estudios previos que permitan una correcta implementación e idoneidad, abriendo un campo para el amplio análisis en cuanto; a si las políticas públicas existentes, están obedeciendo a generalidades producto de estudios superficiales, o por el contrario están abarcando todos los actores que componen el marco mismo de los estudios, y la individualización misma de aquellas problemáticas que actualmente estancan nuestro desarrollo como sociedad.

Palabras claves

Retos de la administración pública territorial, políticas públicas, implementación, objetivo y alcance, individualización.

Introducción

Ante los escenarios que plantea la actualidad sobre las políticas públicas existentes, surgen diversos aspectos a indagar, que permiten examinar la idoneidad misma de su implementación, es decir si sus alcances son correctos, y por ende sus objetivos cumplidos.

En este orden de ideas, se tomara como fuente de investigación las políticas públicas plasmadas en el plan de desarrollo de la administración municipal de Moniquirá Boyacá con vigencia de 2016-2019, marco referencia de territorialidad, con el fin de determinar el campo de acción e implementación de las mismas, en lo concerniente a las personas en condición de discapacidad.

35 Estudiante de 3er semestre de APT, ESAP, CETAP Moniquirá, andresanibalgiraldo@gmail.com

36 Estudiante de 4to semestre de APT, ESAP, CETAP Moniquirá, malureyes0130@gmail.com

37 Ingeniero Civil, Ingeniero Militar, Topógrafo y estudiante de 3er semestre de APT, ESAP, CETAP Moniquirá, Director de MAPS Ingenieros y topógrafos asociados, www.genipira.wix.com/MAPS, Genipira@hotmail.com.

Tras el análisis de la política pública consignada allí, sobre discapacidad congénita y la adquirida producto del ámbito laboral, se ven consignadas aquellas actividades propias de la región y que producen la mayor cantidad de accidentes laborales generadoras de esta condición y es precisamente la industria del sector panelero, uno de los escenarios más propicios para dicha situación.

Por ello el principal objetivo de esta investigación es determinar, si en realidad las políticas públicas a implementar por este plan, son las adecuadas para este caso específico, o si por el contrario, y como hipótesis investigativa, están siendo abordadas superficialmente, preocupante aun mas, para aquellas personas discapacitadas, producto de accidentes laborales, al no tener un acompañamiento, que garantice su reincorporación a la sociedad como individuos útiles, generando una problemática por demás aguada, que debe ser atendida acorde a lo estipulado en la política pública nacional de discapacidad e inclusión social, la cual está amparada bajo la ley 1346 de 2009 y 1618 de 2013, todo ello estructurado en el CONPES social 166 de 2013, conduciendo a preguntar finalmente ¿Existe una política pública, para la reincorporación en la sociedad de las personas víctimas de accidentes laborales asociados a la producción de panela en Moniquirá?

Metodología

El conjunto de procedimientos y técnicas aplicados, para la realización de esta investigación, fue la combinación cuantitativa/cualitativa, partiendo del dateo correspondiente a cifras medibles, avaladas por instituciones oficiales, configurando una cuantificación de estas observaciones y una línea base de referencia numérica tangible de esta investigación; y por otro lado, el analizar los referentes jurídico legales, los planes de gobierno y de desarrollo municipal (de Moniquirá) y otras fuentes documentales, en contraste con dichas estadísticas, implica una metodología interpretativa y analítica de estos atributos, característico del método cualitativo.

Algunos datos cuantificables empleados en esta investigación, están consignados en el acuerdo municipal 011/2016 de Moniquirá, que adopta el Plan de desarrollo 2016-2019, que puntualizado en el Plan Estratégico y específicamente en los programas 7, 12, 13, aportan elementos cuantificables en relación al objeto de estudio, como por ejemplo número de veredas del municipio, en las cuales, *“Esta situación ha generado aumento en el número de trabajadores informales (...), exposición a riesgos mecánicos generados en los trapiches que pueden ocasionar **mutilaciones y discapacidad.**”* que aunado a datos como *“Como consecuencia de esta situación se destaca la Incidencia de **accidentalidad en el trabajo con 54 reportados**, y la Incidencia de enfermedades relacionadas con el trabajo (un caso reportado) ocasionando morbilidad, mortalidad **y discapacidad en población en edad trabajadora.**”*, (Negritas y subrayas fuera de texto), justifican en conjunto con otros datos numéricos y estadísticos, el porqué de la elección de este método.

La metodología cualitativa, usual en el campo social, implica en esta investigación, la combinación con la cuantitativa, ya que, datos sin articulación al entorno de la problemática social y

de los retos de la administración pública, en particular, de los discapacitados en el mercado laboral Moniquireño, pierden sentido, si no integran el análisis conjunto de ellos, para solucionar el objeto de esta investigación.

Resultados

El análisis realizado a los datos, enmarcados principalmente en el acuerdo municipal 011/2016 de Moniquirá, a los referentes jurídicos, al documento CONPES social 166 de 2013 y a otras referencias documentales, desenlaza en varias consideraciones, que se exponen a continuación:

a. El plan Municipal de desarrollo 2016-2019, “Moniquirá: Grandes cambios, grandes resultados”, el cual fue adoptado mediante acuerdo municipal No. 011 del 28 de mayo de 2016, está estructurado en 4 capítulos, de los cuales, el primero plantea la estructura de este en 9 enfoques, que se programan, en un segundo capítulo denominado Plan estratégico del plan de desarrollo 2016-2019 “Moniquirá: Grandes cambios, grandes resultados”; Este plan estratégico a la vez tiene 4 líneas estratégicas, que están distribuidas a lo largo de 38 programas.

Cada uno de estos 38 programas, cuentan con un objetivo programático (OP), unos objetivos de desarrollo sostenible (ODS), una problemática priorizada y unos objetivos de desarrollo para el cuatrienio; Para estos últimos, se establecen una identificación-nivel, una(s) metas resultado y una(s) metas producto, cada una con su correspondiente descripción, indicador, línea base, fuente, meta, cantidad real y tipo de meta.

Esta contextualización sobre la estructura de plan municipal, se trae a contexto, pues ubica el blanco de esta investigación en los programas 7, 12 y 13 (Ver anexo 1, denominado Estructura del plan de desarrollo y blanco de investigación), y focaliza los programas donde las personas objeto de esta investigación (víctimas de accidentes laborales asociados a la producción de panela en Moniquirá) deben ser el “telos” de dichos programas.

7.1 Entrando en materia, como resultado de la investigación, se encuentra que el programa 7, tiene como OP “promover una sana practica de protección y amparo de salud en el entorno laboral” y plantea 4 ODS (1, 3, 8 y 16), donde los que tienen inclusión (generalizada, sin aplicación de factores diferenciales), son el 8 que cita: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y el 16 que cita: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.(Negrillas y subrayas fuera de texto).

De aquí se analiza, que el ODS 8, promueve un trabajo decente para todos, y obliga

a la administración municipal a cumplir este reto, dado en el concepto del “para todos”, lo que incluye a las personas víctimas de accidentes laborales asociados a la producción de panela en Moniquirá. Subsidiariamente se infiere que las sociedades deben incluir a todos y en todos los niveles y que esta inclusión, debe ser promovida en la administración.

Complementariamente, se analiza el planteamiento del programa y la problemática priorizada dada en él, donde se expone que el sector agropecuario, tienen una producción y comercialización débil estructuralmente, que aunada a una baja capacitación integral, generan un “*aumento en el número de trabajadores informales (...) aumentando la posibilidad de afectación por riesgos ocupacionales dentro de los que se destaca patologías lumbares por cargas inadecuadas, (...), exposición a riesgos biológicos en los cultivos de cañas, exposición a riesgos mecánicos generados en los trapiches que pueden ocasionar mutilaciones y discapacidad. (...) Como consecuencia de esta situación se destaca la Incidencia de accidentalidad en el trabajo con 54 reportados, y la Incidencia de enfermedades relacionadas con el trabajo (un caso reportado) ocasionando morbilidad, mortalidad y discapacidad en población en edad trabajadora. En el municipio de Moniquirá se presentan condiciones de discapacidad y alteración funcional, (...) con afecciones del movimiento de manos y piernas con un total de 59 casos (...) Se destaca que el municipio a través del programa de discapacidad ha generado algunas acciones de inclusión, sin embargo, su cobertura e impacto es débil.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

De esta problemática priorizada, se desprende que en efecto, 1) existe una población estimada en el año 2016, de 54 casos reportados de incidentes de accidentes de trabajo, como mínimo uno (1) de enfermedad laboral y 59 de afecciones del movimiento de manos y piernas; 2) que entre ellos, en algunos, ocasiono discapacidad; 3) que estos incidentes refieren a casos relacionados con los cultivos de caña y a riesgos mecánicos generados en trapiches (es decir que están asociados a la producción de panela, elemento de la pregunta de investigación) y 4) que el municipio cuenta con un programa dirigido a las personas con discapacidad, sin embargo su cobertura e impacto es débil.

Al analizar los objetivos de desarrollo (OD) numerados con el 14 y 15, que son los que aterrizan la problemática priorizada a un nivel operativo, se encuentra que estos, a pesar de ser claro, que la cobertura del programa existente está dirigido a las personas con discapacidad (es decir las que ya tienen esa limitación), y que este en sí, ya tiene una cobertura e impacto débil, no tiene como objetivo al grupo poblacional que ya tiene la limitación, sino que se enfoca en reducir la incidencia de accidentalidad, fijando metas y porcentajes de reducción, en forma preventiva y oportuna, en aumentar la identificación de los casos, dejando de lado a quienes ya padecen de discapacidades. Es decir que el objeto se enfoca en las personas con el pleno de sus capacidades y en la prevención hacia ellos, discriminando a quienes ya padecen las limitantes. Subsidiariamente, el OD 15, establece como meta pro-

ducto 33, el “formular e implementar una (1) política pública de atención a la discapacidad en el cuatrienio”, pasando de cero (0) como línea base en el 2016 a una (1), para para todo el cuatrienio y que debe involucrar en sus resultado el restablecimiento de derechos a 100 personas en esta condición.

7.2. Continuando con los resultados de la investigación, ahora en relación con el programa 12, se extrae que el OP es “Mejorar las condiciones de calidad de vida de la población en condición de discapacidad” y plantea 7 ODS (1, 2, 3, 4, 5, 11 y 16), donde 3 de ellos (1,3 y 16), ya fueron planteados en el programa 7, lo que resta para el análisis el ODS 16, pues los otros no tocan el tema de investigación.

El ODS 16, al igual que el en programa 7, generaliza en su blanco de aplicación y tiene una aproximación a la inclusión al citar: “Promover sociedades pacificas e inclusivas para el desarrollo sostenible”, pero cayendo nuevamente en la generalización de esta población, que en el pensamiento de Sonia Marina Gallardo Gómez, directora del Comité de Rehabilitación de la federación Antioqueña de ONG, opina que “Uno tiene que empezar a mirar la discapacidad como la diversidad de las capacidades”, insistiendo en abrir la mente para entender las diversas capacidades y como estas impactan positivamente el desempeño de las empresas, lo que entra en choque con los programas estandarizados y generalistas, que no ven la multidiversidad que existe en el sector poblacional de los discapacitados.

Paralelamente, este programa, incluye unas estadísticas como parte del contexto de la problemática priorizada, que alimentan el panorama sobre la cuantificación de las personas en condiciones de discapacidad, llegando a cifras registradas de 597 personas en tal condición , y que en el OD 24, propone “Mejorar las condiciones de calidad de vida de la población en condición de discapacidad”, aterrizándolo con la meta resultado 26 y 70, que buscan “mantener el 100% de la ejecución de los programas que se vienen implementando para la población en situación de discapacidad” y “Dar continuidad al programa de atención a la población en situación de discapacidad con el acompañamiento de la estrategia Red Unidos.”, lo que a la luz del análisis realizado, no genera ninguna aplicación en la práctica, pues si el tipo de meta es de mantenimiento y esta se aplica a los programas que se vienen implementando para la población en situación de discapacidad, que traen una línea base de cero (0) en políticas publicas ; pues como producto del mantenimiento de las metas resultado 26 y 70, este seria de 0 en su mantenimiento, pues el 100% de 0, es 0.

7.3. Finalizando con los resultados de la investigación, se toca el último programa (13) que tiene cierta aproximación a esta investigación en la priorización de la problemática publica al citar en ella que “(...) aunque se han venido adelantando programas de formación de niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, víctimas, estos son escasos para

la gran cantidad de población”, se puede descartar de nuestro objeto de investigación, pues dicho programa, apunta a los niños, niñas y adolescentes, y por esta razón se sale del rango poblacional de estudio que son las personas víctimas de accidentes laborales asociados a la producción de panela en Moniquirá, quienes se presumen son mayores de edad.

b. Continuando con los referentes jurídicos, el documento CONPES social 166 de 2013 y otras referencias documentales, como la tesis titulada “La Inclusión De Las Personas Con Discapacidad En El Mercado Laboral Colombiano, Una Acción Conjunta”, se pueden comprimir en algunos puntos, resultado del análisis de estos textos, que al afirmar “existe la necesidad de aunar esfuerzos que conlleven a la reglamentación e implementación de políticas y programas vigentes con el fin de lograr un tratamiento igualitario y equitativo para las Personas con Discapacidad.” (Diana Garavito, 2014), y que dicha necesidad, es un reto para la administración pública y el estado colombiano, ratificado por medio de la ley 1346 de 2009 que adopta, la Convención Sobre Derechos De Las Personas Con Discapacidad, al “h) Reconociendo también que la discriminación contra cualquier persona por razón de su discapacidad constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherentes del ser humano,” y “k) Observando con preocupación que, pese a estos diversos instrumentos y actividades, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo”, se resumen en la visibilizarían de la ausencia total de políticas y programas vigentes y eficaces, que den un trato igualitario y equitativo a la esa facción diversa entre los discapacitados, focalizada en la población moniquireña, víctima de accidentes laborales asociados a la producción de panela, y que como lo establece en su dogma y espíritu, ley 1618 de 2013, es una obligación del estado (incluidas las entidades públicas de orden municipal) y de la sociedad, garantizar en el marco del Sistema Nacional De Discapacidad, el ejercicio efectivo de todos los derechos de estas personas y de su inclusión real, para lo cual el reto esta, en garantizar que dichas políticas, planes y programas, aseguren el ejercicio efectivo de dichas derechos; vulneración presente en la territorialidad definida por la población que se identifica como discapacitada no reincorporada en la sociedad, por su condición limitante, mas no inhabilitante, y que el estado y sus instituciones tienen discriminados.

Conclusiones

En concordancia con los resultados, el análisis hecho al Plan de desarrollo de Moniquirá, la cualificación de este y sus atributos, como plan que debe incluir políticas públicas **eficientes, que ga-**

ranticen el ejercicio real de los derechos de la población discapacitada a la luz de los tratados internacionales y de los derechos humanos de esta población; que no se limite a los aspectos proactivos de prevención y recolección de datos estadísticos y al mantenimiento de las políticas precarias y débiles existentes, se finiquita esta investigación en la conclusión de la ausencia de dichas políticas públicas, que reincorporen a la vida productiva y en sociedad, a las personas en condición de discapacidad, generadas por causas asociadas a la producción de panela en Moniquirá.

Perfeccionando la anterior y en consecuencia de ello, se llega al punto definido en los objetivos de esta investigación, planteados en determinar si en **realidad** las políticas públicas implementadas en el plan de desarrollo son las adecuadas, categorizando la respuesta en un: no son las adecuadas, puesto que en primer lugar, el objeto planteado de estas acoge a la población sin discapacidad a través de la prevención (aspecto proactivo, que en ninguna medida es negativo para ese grupo poblacional), pero si discriminante, ante los que ya padecen de las limitaciones, además las estrategias existentes, tal como el mismo documento los afirma, **tienen una cobertura e impacto débiles**.

Subsidiariamente, se concluye también, que la hipótesis planteada inicialmente, sobre si el abordaje de esta políticas se hace de una manera muy superficial y si las personas en condición de discapacidad, no tienen un acompañamiento que garantice su reincorporación a la sociedad como individuos útiles, queda comprobada, en la medida que las políticas existentes son muy generalizadas y no tienen en cuenta, que en el total de la población discapacitada, existen facciones que no están incapacitadas o inhabilitadas y que dentro de la discapacidad, existe toda una diversidad de potencialidades humanas, que en el mejor de los casos, están siendo subutilizadas y en el peor escenario, completamente discriminadas y aisladas de la sociedad.

Lista de Referencias

Acuerdo municipal 011/2016 de Moniquirá, *por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo 2016-2019*, Concejo municipal, Moniquirá, Colombia, 2016.

Tesis: *La Inclusión De Las Personas Con Discapacidad En El Mercado Laboral Colombiano, Una Acción Conjunta*, Diana María Garavito Escobar, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2014.

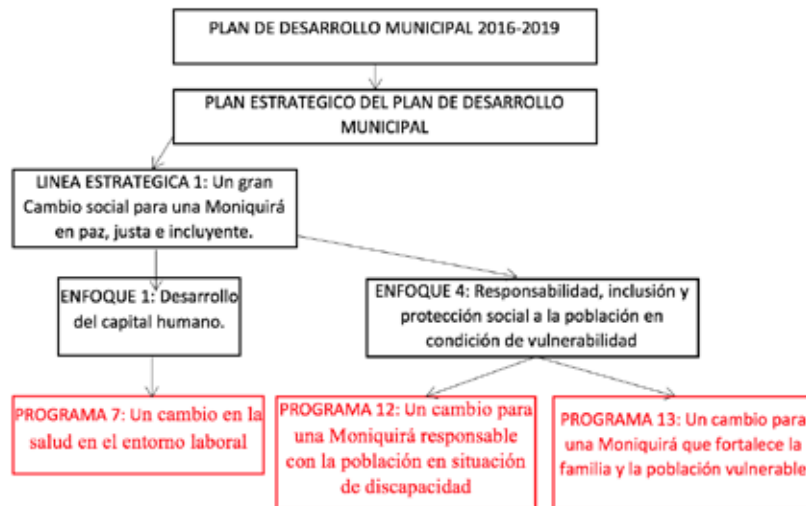
Documento *CONPES Social 166*, Consejo Nacional De Política Económica y Social, Bogotá, Colombia, 2013.

Ley 1618 de 2013, *sobre las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*, Congreso de la República, Bogotá, Colombia, 2013.

Ley 1346 de 2009, *por medio del cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”* adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, Congreso de la República, Bogotá, Colombia, 2009.

Anexos

Anexo 1, Estructura del plan de desarrollo y blanco de investigación (Fuente: Autoría de los investigadores)



Anexo 2, Extracción Problemática Priorizada Programa 12, del Plan Municipal de desarrollo 2016-2019, “Moniquirá: Grandes cambios, grandes resultados”



las políticas de apoyo para este sector de la población han sido deficientes, el municipio no cuenta con una política pública que permita trazar la estrategia a seguir para la atención de la comunidad discapacitada.

Anexo 3, Extracción objetivo de desarrollo 15 del Plan Municipal de desarrollo 2016-2019, “Monquirá: Grandes cambios, grandes resultados”

Objetivo de desarrollo 15: Reducir en un 25% los problemas que generan condiciones de discapacidad, mejorando la calidad de los servicios de salud de la madre durante el embarazo, diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado para la enfermedad general y la alteración genética hereditaria, reducción de los accidentes de tránsito y laborales.

Objetivo 14 Reducir el sub-registro de accidentes de trabajo y discapacidad asociada a eventos de trabajo.								
Identificación Nivel	Descripción	Indicador	Línea base	Fuente de información	Meta	Cantidad a realizar	Tipo de meta	de meta
Meta Resultado 12	Aumentar en 20% la identificación y reporte de accidentes de trabajo y discapacidad asociada a eventos de trabajo sobre la línea base del primer año.	Indicador de resultado 12: % de identificación y reporte de accidentes de trabajo y discapacidad asociada a eventos de trabajo	0	Secretaria de Salud	20% sobre LB	20%	Meta de Incremento	de Incremento
Meta Producto 32	Asegurar acciones de promoción de la salud y prevención de riesgos laborales en el 50 % de la población del sector informal de la economía.	Indicador de Producto 32: % de la población del sector informal de la economía que recibió acciones de promoción de la salud y prevención de riesgos laborales	0	Secretaria de Salud	50%	50%	Meta de Incremento	de Incremento
Objetivo 15 Reducir en un 25% los problemas que generan condiciones de discapacidad, mejorando la calidad de los servicios de salud de la madre durante el embarazo, diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado para la enfermedad general y la alteración genética hereditaria, reducción de los accidentes de tránsito y laborales.								
Identificación Nivel	Descripción	Indicador	Línea base	Fuente de información	Meta	Cantidad a realizar	Tipo de meta	de meta
Meta Resultado 13	Realizar acciones de fortalecimiento y promoción de los derechos que vincule al 100% de la población vulnerable del Municipio, bajo la estrategia RED UNIDOS.	Indicador de resultado 13: Poblaciones vulnerables con derechos reestablecidos.	50	Secretaria de Salud	100	50	Meta de Incremento	de Incremento
Meta Producto 33	Formular e implementar una (1) política pública de atención a la discapacidad en el cuatrienio.	Indicador de Producto 33: Política pública de atención a la discapacidad en el cuatrienio formulada e implementada.	0	Secretaria de gobierno	1	1	Meta de Incremento	de Incremento
Meta Producto 34	Realizar un (1) mantenimiento y/o mejora y/o construcción de la infraestructura dispuesta para el servicio de salud.	Indicador de Producto 34: No. De mantenimiento y/o mejora y/o construcción de la infraestructura dispuesta para el servicio de salud realizado.	0	Secretaria de Salud	1	1	Meta de Incremento	de Incremento

REVISIÓN A LAS PRÁCTICAS DE GERENCIA DEL TALENTO HUMANO EN ENTIDADES PÚBLICAS Y SU APOORTE A LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS ORGANIZACIONES

Juan Carlos Correa Gómez³⁸

Resumen

La Gerencia y Gestión del Talento Humano en las entidades públicas, se ha convertido en factor puramente instrumental, el cual se basa en la aplicación de las normas y técnicas relacionadas con la administración de personal; unas que están definidas por la ley y otras que son producto de prácticas institucionalizadas.

Es necesario indagar acerca del aporte de la Gestión Estratégica del Talento Humano al desarrollo estratégico de las organizaciones públicas, lo cual lleva a preguntarse: ¿qué acciones se han implementado en nuestro país para contribuir a la Gestión Estratégica de Talento Humano y que impacto han tenido en la gestión estratégica exitosa de las entidades públicas?

En tal sentido es necesario realizar una revisión a las prácticas de Gerencia del Talento Humano en entidades públicas, lo cual puede servir como referente para plantear un estudio exploratorio del tema en la territorial Boyacá y Casanare.

Palabras Claves:

Sistema de Gestión, Talento Humano, Estrategia, política, modelo.

Introducción:

Hacer más eficiente la gestión pública ha sido uno de los objetivos prioritarios del Estado colombiano, sobre todo en los últimos años. El reciente decreto 1499 de 2017, que actualiza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y hace extensiva su implementación diferencial a las entidades territoriales, así lo demuestra. Este modelo es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

De acuerdo con MIPG la dimensión del talento humano es el activo más importante de las entidades y es el gran factor crítico de éxito que les facilita la gestión y el logro de sus objetivos y resulta-

38 Administrador de Empresas, Especialista en Gerencia Social, candidato a Magister en Dirección y Administración de Empresas, docente ocasional de tiempo completo Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – U.P.T.C., docente de cátedra de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, e-mail juan.correa@uptc.edu.co

dos. Para poder desarrollar esta dimensión se deben tener en cuenta los lineamientos establecidos en la política de Gestión Estratégica del Talento Humano y la política de integridad, las cuales buscan fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas.

Es evidente que el Estado se ha encargado de efectuar aportes significativos a este respecto desde el punto de vista legal, normativo e instrumental; movido por los retos que han sido impuestos a través de los índices de competitividad global, los cuales miden la capacidad de los países de proveer altos niveles de prosperidad (bienestar) a sus ciudadanos y que son un referente internacional.

También es preciso cuestionarnos acerca no solo de la efectividad del modelo, sino de la aplicabilidad que le han dado las entidades territoriales, particularmente en la territorial de Boyacá y Casanare, pues la dinámica y complejidad de éstas en muchas ocasiones no facilita su implementación y su operatividad.

Metodología

Para el desarrollo de la ponencia se ha hecho una revisión bibliográfica mediante el método documental, y se ha efectuado un análisis hermenéutico a la literatura relacionada con el tema Gestión Estratégica del Talento Humano. El análisis hermenéutico es un método que permite la interpretación de un texto o de una obra escrita.

Para tal efecto, se han tenido en cuenta los documentos desarrollados por el Departamento Administrativo de la Función Pública referentes al Manual Operativo Sistema de Gestión – Modelo Integrado de Planeación y Gestión y la Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano. Adicionalmente, la ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios y la consulta de textos relacionados con Gerencia y Gestión del Talento Humano y del Conocimiento.

Se busca a partir de este ejercicio académico plantear una serie de interrogantes que pueden servir de insumo para el desarrollo de un proyecto de investigación la territorial Boyacá y Casanare y que permita identificar los avances de la Gestión Estratégica del Talento Humano y sus aportes a la gestión efectiva y exitosa de las entidades públicas de nuestra región.

Resultados

En el año 2012, bajo el decreto 2482 se presenta el primer gran hito hacia la eficiencia de la gestión pública colombiana, al condensar los innumerables requerimientos que debían rendir las organizaciones públicas sobre su gestión en un solo Modelo, y a través de un único reporte anual, conocido como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y su instrumento de reporte, el FURAG.

Recientemente, el Decreto 1499 de 2017 actualizó el Modelo para el orden nacional e hizo extensiva su implementación diferencial a las entidades territoriales. El nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG articula el nuevo Sistema de Gestión, que integra los anteriores sistemas de Gestión de Calidad y de Desarrollo Administrativo, con el Sistema de Control Interno. Su objetivo principal es consolidar, en un solo lugar, todos los elementos que se requieren para que una organización pública funcione de manera eficiente y transparente, y que esto se refleje en la gestión del día a día que debe atender a las 16 Políticas de Gestión y Desempeño lideradas por 10 entidades del Estado.

MIPG opera a través de la puesta en marcha de siete (7) dimensiones, entre las cuales se encuentra el Talento Humano como corazón del Modelo; además, MIPG incorpora el ciclo de gestión PHVA (Planear – Hacer – Verificar – Actuar) y, adicionalmente, incluye elementos propios de una gestión pública moderna y democrática como son: la información, la comunicación, y la gestión del conocimiento y la innovación. El Control Interno se integra, a través del MECI, como una de las dimensiones del Modelo, y se constituye en el factor fundamental para garantizar de manera razonable el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Las entidades públicas deben enfocar sus esfuerzos hacia el conocimiento, valoración, interiorización y vivencia del grado de madurez en el que se encuentran; ya sea en el nivel básico operativo, en el de transformación o en el de consolidación. Ubicarse en alguno de estos tres niveles de madurez es la materialización de su Gestión Estratégica del Talento Humano, y avanzar en cada uno de ellos o subir de nivel evidencia un progreso significativo en todos los aspectos que la política define para cada entidad pública en el país.

Los niveles de competitividad de Colombia se ubican en una zona intermedia entre los países analizados y de acuerdo con estudios de organismos internacionales, es necesario prestar especial atención en materia de gestión y organización para así fortalecer la institucionalidad. Por lo tanto, las intervenciones relacionadas con la gestión del talento humano son determinantes.

La realidad empresarial mundial muestra como la Gestión del conocimiento se refiere esencialmente al análisis y proyección estratégica de los recursos humanos. La gestión de recursos humanos y del conocimiento hace referencia a la gestión de las personas que trabajan y que son poseedoras de capital humano manifestado en la competencia laboral, de gran valor para la organización y que se ve reflejado en los procedimientos de trabajo, las estructuras organizacionales, los sistemas de información, las relaciones con los clientes, el manejo documental y el uso y desarrollo de software.

En la actualidad hay tres elementos que distinguen con claridad una gestión estratégica de recursos humanos, que son: considerar los recursos humanos como el factor decisivo en la competitividad

de las organizaciones, el enfoque sistémico en la gestión de recursos humanos y la necesidad de coherencia entre la Gestión de Recursos Humanos y la estrategia de la organización (Cuesta, 2017).

Para hablar de gestión estratégica de recursos humanos se deben tener en cuenta el conjunto de decisiones y acciones directivas que influyen en las personas y que buscan el mejoramiento continuo desde la planeación, ejecución y control de las estrategias de la organización, teniendo en cuenta las interacciones con el entorno.

Conclusiones

Las políticas formuladas por el estado referentes a la Gestión Estratégica del Talento Humano demuestran el esfuerzo multidisciplinario que ha sido desplegado con el fin de acercar a Colombia hacia los estándares más altos de competitividad y desarrollo global.

Es preciso articular el esfuerzo del Estado con la acción de las entidades territoriales y de todos los actores por facilitar la implementación de los modelos que han sido construidos y por garantizar su funcionalidad y operatividad.

El nuevo reto de la Gerencia Moderna y la Gestión Pública no es sólo formular y elaborar planes estratégicos, sino que estos se deben operacionalizar e inspirar todo el sistema gerencial de la organización. La falta de consistencia entre la formulación estratégica y la realidad del día a día de la institución es uno de los factores más relevantes en la crisis organizacional y que termina por afectar la credibilidad de la entidad frente a sus clientes.

Gestionar el talento humano en las organizaciones es el arte de gestionar a las personas que trabajan en la entidad con una proyección estratégica. Al personal se le debe dirigir y la meta es hacer productivos los conocimientos y atributos específicos de cada individuo.

Lista de Referencias

Cuesta Santos, Armando. Gestión del Talento Humano y del Conocimiento. 2017. Ecoe Ediciones. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Manual Operativo Sistema de Gestión Modelo Integrado de Planeación y Gestión. 2017. Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano. 2017. Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional. Bogotá.

Drucker, Peter F. Los Desafíos de la Gerencia para el Siglo XXI. 1999. Grupo Editorial Norma. Bogotá.

Serna Gómez, Humberto. Gerencia Estratégica. 2006. 3R Editores. Bogotá.

Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones. 23 de septiembre de 2004. Presidencia de la República. Bogotá.

Decreto 785 de 2005. Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004. 17 de marzo de 2005. Presidencia de la República. Bogotá.

Decreto 2484 de 2014. Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 785 de 2005. 2 de diciembre de 2014. Presidencia de la República. Bogotá.

SUBSIDIOS Y POBREZA EN EL NIVEL TERRITORIAL. EVIDENCIA PARA MUNICIPIOS DE BOYACÁ. 2010-2015

*Orlando Velasco Ulloa*³⁹
*Fabián Leonardo Romero Bolívar*⁴⁰
*Brayan Fernando Guio Guerrero*⁴¹
*William Ernesto Caro Cristancho*⁴²

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo determinar la trayectoria de los subsidios y la reducción de pobreza en nivel territorial en 10 municipios de Boyacá, en los años 2010-2015. En este sentido, analiza la trayectoria de subsidios y pobreza a través de variables relacionadas desde un enfoque analítico-cuantitativo. Establece una taxonomía de los subsidios municipales y una calificación ponderada en los elementos de seguridad, educación, servicios públicos y salud en 10 municipios. Como principales resultados, se tiene que se ha disminuido intermitentemente la pobreza multidimensional, al tiempo en que los esfuerzos estatales se centraron en subsidios a la demanda, focalizados y en función de la formación de capital humano. Aun así, existen enormes retos en materia de desempeño, particularmente en acceso a servicios públicos (2.69/5) y educación (2.46/5).

Palabras Clave: Subsidios, pobreza, desigualdad, gasto público.

Introducción

La reducción de la desigualdad en y entre los países y la eliminación de la pobreza en el marco de los ODS plantean retos considerables en lo que refiere a la acción del Estado para solucionar situaciones socialmente problemáticas. En particular resaltan los desafíos para hacer a las personas más robustas en relación a los factores de riesgo que pueden devenir en un retorno a las condiciones de pobreza, manteniendo y profundizando las desigualdades de diverso tipo. Estos elementos

39 M. Sc. en Gobierno Municipal Universidad Externado de Colombia y M. Sc. en Administración Pública ESAP, profesor titular ESAP. Autor de varias publicaciones en finanzas y presupuesto público y Director del Observatorio de Pobreza y Política Social del GRIMAP. Correo: orlandovelascoulloa@hotmail.com

40 M. Sc. en economía de la UPTC, Estudiante de la Maestría en Administración pública de la ESAP, especialista en análisis de políticas públicas de la U, administrador público de la ESAP y economista de la UPTC. Docente universitario, Investigador Junior de la ESAP. Correo: fabianleonardo.romero@uptc.edu.co, leonardoromero1809@gmail.com

41 Estudiante de administración pública de la ESAP, estudiante de derecho de la UPTC. Investigador auxiliar de la ESAP. Correo: fernandogui09505@gmail.com

42 Especialista en proyectos de desarrollo de la ESAP, especialista en finanzas públicas de la ESAP, Administrador público municipal y regional de la ESAP. Docente Universitario, Investigador y consultor. Correo: willcaro21@hotmail.com

a superar siguieren la necesidad de reconsiderar una visión de la pobreza centrada únicamente en ingresos y a la política social como una transferencia mecánica de recursos monetarios. El reconsiderar la forma como el Estado se relaciona con los ciudadanos a través de la política social creará un ambiente de confianza en la administración pública y potenciará los efectos de los esfuerzos estatales en reducción de pobreza y desigualdad.

El presente trabajo tiene como objetivo determinar la trayectoria de los subsidios y la reducción de pobreza en diez municipios de Boyacá. Para esto se plantea la siguiente hipótesis de trabajo:

Los subsidios adoptados en el nivel territorial en Boyacá se centraron en una lógica de subsidios a la demanda y focalización del gasto. Asociado esto a un esfuerzo en términos de generar una disminución en las variables de salud, educación, seguridad y acceso a servicios públicos. Asociado a esto, se presentó una reducción en pobreza no muy alejada de la tendencia nacional.

Para esto, tiene una primera parte en torno a consideraciones de tipo metodológico; una segunda, relacionada con análisis de resultados; finalmente, tiene una tercera parte en la que se presentan conclusiones y recomendaciones.

Metodología

El enfoque del trabajo es analítico cuantitativo. En tal sentido, se trata de una perspectiva en la cual se hace un ejercicio de separación de las partes constitutivas a fin de dar cuenta de su caracterización e interrelaciones. En otras palabras, trata este enfoque se reducir la complejidad a elementos más simples a fin de comprender su estructura compleja. Así mismo, la perspectiva cuantitativa supone la determinación de las partes mencionadas del fenómeno objeto de estudio a partir de su mensurabilidad o posibilidad de medición.

Para esto, considera de suma importancia considerar las estrategias de operación de las variables a partir de figuras lógicas como índices o coeficientes que den cuenta de las relaciones, interrelaciones, proporciones, correlaciones, elasticidades, variaciones, tendencias, entre otros. Lo cuantitativo refiere a una figura matemática, un número, que, de una forma absoluta, relativa, porcentual, entre otras, da cuenta de una característica o relación particular del fenómeno estudiado. En tal sentido, se desarrollará de la siguiente manera:

Se considerarán siete atributos de los subsidios, cada uno de los cuales tiene una clasificación por medio de subcategorías, para efectos de dar cuenta de una caracterización o taxonomía de los subsidios. Se tendrán en cuenta los siguientes atributos y subcategorías: Mercado: describe una situación particular de la concreción del subsidio en el sentido de que este sea a la oferta o a la demanda; frecuencia: si se trata de pago único o recurrente; focalización: si se trata de subsidios dirigidos o no dirigidos; ubicación geográfica: si se trata de urbano, rural o mixto; origen por nivel de gobierno:

si es municipal o exógeno; objeto social: si tiene como objeto capital humano o formación bruta de capital fijo; forma: si se da como transferencia monetaria condicionada o en especie.

La razón por la cual se escogieron estos atributos es que resumen un buen compendio de las facetas de los subsidios, de los cuales no hay una doctrina sólida y estructurada, de lo que deriva que esto sea de un interés investigativo particular.

Se tomará cada uno de los subsidios efectuados por 10 municipios que fueron seleccionados de forma aleatoria (uno de segunda categoría y 9 de sexta categoría) en los años 2010-2015. Este punto se explicita aún más en el anexo metodológico de este informe. La información se tomó de las ejecuciones presupuestales de los municipios de Buena vista, Busbanzá, Gámeza, Moniquirá, Sogamoso, Santa maría, Socha, Tibasosa, Tibaná y Ventaquemada. Estas ejecuciones de obtuvieron directamente en los municipios con solicitudes a las alcaldías.

De igual manera, se considerarán cifras de desempeño municipal del DNP en los renglones de seguridad, salud, educación y acceso a servicios públicos. Para efectos de constatarlas con la taxonomía de subsidios mencionada. Se hará un consolidado de los 10 municipios seleccionados y al final se tendrá una calificación ponderada de cada uno que reúna los elementos de desempeño mencionados.

Análisis de resultados.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE en Colombia es una entidad dependiente del ejecutivo encargado de la provisión de información oficial. Esta entidad consolida anualmente las cifras de pobreza en Colombia, ciudades capitales y una agrupación de departamentos (niveles intermedios de gobierno) que denomina regiones, cada uno a partir de varios dominios. De igual manera, considera la desigualdad a través de Gini de ingresos. Menciona el DANE que con una línea de pobreza de COP 250.620 (USD 92.47), para el año 2017 26.9% de la población estaba en condición de pobreza monetaria y 17% en pobreza multidimensional, reduciendo 1,1% y 0.8% respectivamente en comparación con 2016 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2018, pp. 3-17).

La pobreza puede considerarse desde una perspectiva absoluta, es decir de cada ciudadano o núcleo familiar o desde una perspectiva relativa, es decir comparando al ciudadano o núcleo familiar con sus pares en la jerarquía social, perspectiva está más asociada con la desigualdad. En el primer caso en Colombia, pobreza desde un enfoque absoluto en Colombia se considera dos medidas la pobreza monetaria y la multidimensional. La pobreza monetaria supone establecer una línea de pobreza o umbral de ingreso (necesario para adquirir una canasta de bienes básica) a partir del cual se considera a una persona o núcleo familiar como pobre o no pobre. Por otro lado, la pobreza multidimensional considera 5 dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la

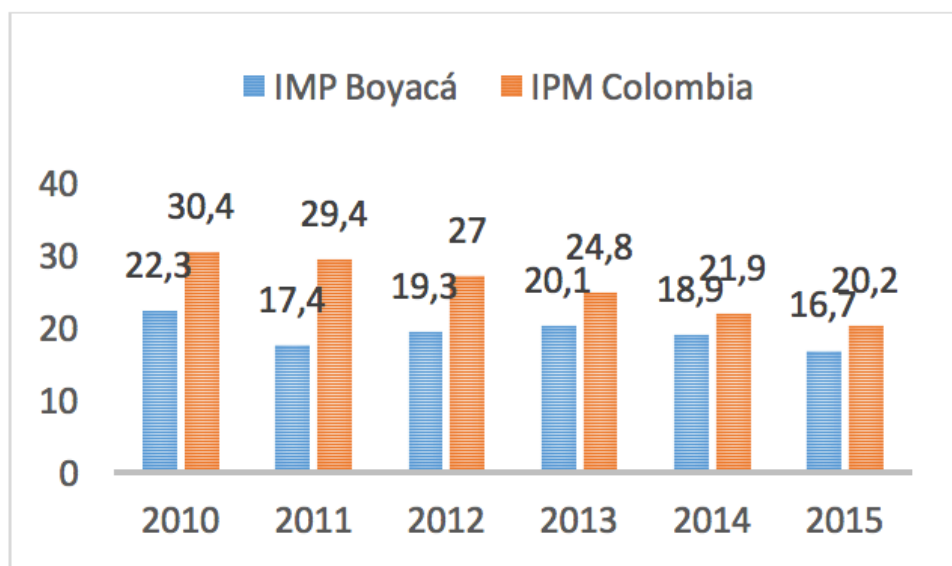
juventud, salud, trabajo, y acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas 5 dimensiones se dividen en 15 indicadores y la condición de pobre o no pobre se establece a partir de un 33% de privaciones.

Es importante mencionar que, no obstante, el esfuerzo técnico del DANE y las intenciones del gobierno, la tendencia es reducir muchas veces la lucha contra la pobreza a un esquema de programas desligados. Al respecto menciona Giraldo:

“... La política de lucha contra la pobreza termina por convertirse en la sumatoria de una serie de programas puntuales, que no están articulados de forma integral. La pobreza es definida en términos individualistas y las soluciones tienen un carácter individual. Los programas de lucha contra la pobreza estigmatizan a los pobres y los conducen a la trampa de la pobreza: Hay que ser pobre y continuar siéndolo para tener derecho a los beneficios sociales. Tales programas crean un lenguaje que conduce a una sociedad fragmentada. Los pobres de un lado, y los que no lo son del otro.” (Giraldo, 2007, p. 21)

Así, las dimensiones del IPM, aún requieren un avance en la identificación de elementos clave en lo que refiere a generar capacidades en las personas. El tema de redes de interacción socio-económica es una de ellas. Se trata de como una persona cuyo círculo social, heredado o generado, tiene más posibilidades de acopiar recursos y de generar capacidades a partir de los mismos. Una suerte de asimetría de información que amerita ser incorporada en las mediciones. Desde luego, esto se traduce en un reto para las instituciones encargadas del desarrollo de información pública.

Figura 1. IPM Boyacá vs. IPM nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE.

La Figura 1 relaciona el IPM del departamento enfrentando el dato departamental con el nacional. De ahí se derivan dos observaciones gruesas: primero, en los seis años considerados Boyacá estuvo mejor que el promedio nacional en materia de pobreza; en segundo término, no obstante, lo anterior, la Nación reduce pobreza de manera sostenida, cosa que no hace Boyacá que en algunos años crece. La Nación en promedio reduce el IPM en dos puntos porcentuales por año, Boyacá lo hace a un ritmo de un punto porcentual por año. Finalmente, la ventaja en pobreza del departamento respecto del promedio nacional se reduce con el tiempo y pasa de registrar una diferencia de 8.1 p.p. en 2010 a solo 3.5 p.p. en 2015 y de seguir la tendencia la ventaja se perdería.

Adicionalmente, en sus dimensiones se presentó el siguiente comportamiento:

Condiciones educativas del Hogar: En lo que refiere a bajo logro educativo se pasa de 69.91 en 2009 a 61.85 en 2015, a un ritmo de decrecimiento medio interanual de -1.34 puntos porcentuales por año. En tanto, en lo atinente a analfabetismo se pasó de 12.93 a 12.83 de 2009 a 2015, con un decrecimiento medio inter-anual de -0.02 punto porcentuales.

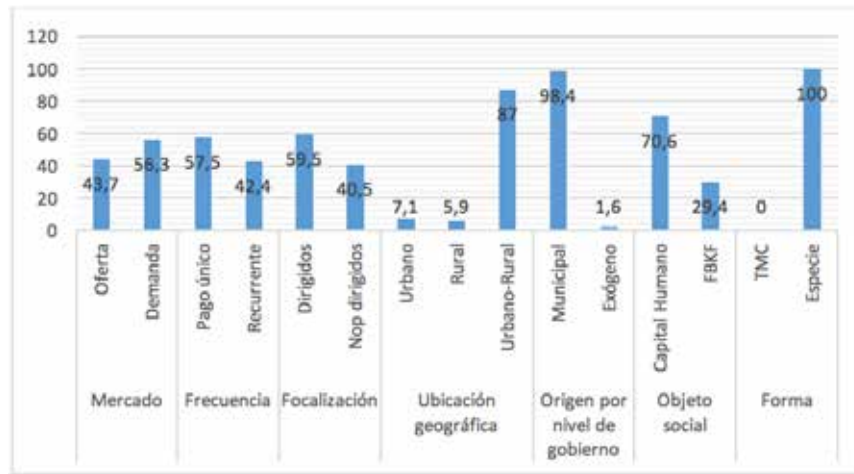
Condiciones de niñez y juventud: En relación a inasistencia escolar la medición pasa de 4.08% a 4.48% en los años considerados, con un crecimiento medio interanual de 0.07 que se incrementa ligeramente. Por otro lado, en rezago escolar pasa de 34.07% a 32.84%, con reducción media interanual de 21 puntos básicos. En barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, cambia de 16.83% a 10.7%, con reducción media inter anual de 1.02 p.p. Finalmente, en trabajo infantil se crece de 6.53 a 9.72 en esos años a una tasa media interanual de 53 puntos básicos.

Trabajo: El componente de desempleo de larga duración evoluciona de 8.72% a 7.48%, decrecimiento medio interanual de 21 puntos básicos. Por otro lado, en empleo informal, se pasa de 81.27% a 80.84%, a un ritmo medio interanual de - 0.07.

Salud: El elemento de sin aseguramiento en salud pasó de 8.04% a 9.63%, con crecimiento medio de 27 puntos básicos. En tanto que, barreras de acceso a servicio de salud pasó de 10.51% a 6.41%, con un decrecimiento medio interanual de 68 puntos básicos.

Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda: En el componente de sin acceso a fuente de agua mejorada se pasó de 6.62% a 5.94%, con decrecimiento medio interanual de 11 puntos básicos. Por otro lado, el componente de inadecuada eliminación de excretas la medición cambió de 15.38% a 9.61%, a un ritmo medio interanual de decrecimiento de 96 puntos básicos. Adicionalmente, la variable de pisos inadecuados cambió de 9.44% a 5.4%, media interanual de decrecimiento de 67 puntos básicos. En paredes exteriores inadecuadas cambió de 1.18% a 0.5%, media interanual de -11 puntos básicos. Finalmente, hacinamiento crítico se redujo de 14.63% a 11,11%, con reducción media interanual de 59 puntos básicos.

Figura 2. Evolución de las categorías de Mercado, frecuencia y focalización de los subsidios. Municipios seleccionados. 2010-2015



Fuente: Elaboración y cálculos propios.

Oferta y demanda. A la luz del modelo clásico de libre competencia como medio para mejor asignación de los recursos, el gasto público municipal supone que debe llevarse de la oferta hacia la demanda. Este esquema es aplicado parcialmente puesto que el estudio arroja que en promedio un poco más de la mitad (56,3%) se dirige a los individuos o familias para que, al menos en teoría, seleccione posteriormente al oferente (Tabla 1 y Figura 2). El gasto a la demanda muestra comportamientos disímiles entre el 46,9% del 2011 hasta el 64,2% del 2014 (Figura 2), corroborando que al menos cuatro de cada diez pesos corresponden a subsidios a la oferta, dejando de lado los estímulos para obtener más resultados puesto la gestión administrativa no se somete al volumen de recursos asignados.

Tabla 1. Porcentaje del tipo de subsidio en el municipio 2010-2015

Año	O ferta	De manda	Ú nico	Re currente	D irigido	No dirigido	U rban o	R ural	U rb- rural	M unicipi al	Ex ógeno	Ca p Huma no	F BKF	T MC	E specie
2010	48,0	52,0	62,7	37,7	55,4	44,6	5,3	9,3	85,4	9,7	0,3	66,5	3,5	-	100,0
2011	53,1	46,9	55,0	45,0	51,0	49,0	4,7	7,2	88,1	9,7	0,3	64,5	3,5	-	100,0
2012	35,8	64,2	58,6	41,4	67,3	32,7	8,5	5,0	86,5	8,6	1,4	76,6	2,4	-	100,0
2013	38,9	61,1	59,5	40,7	63,4	36,4	9,0	5,4	85,6	7,8	2,2	74,1	2,9	-	100,0
2014	39,6	60,4	56,2	43,8	63,4	36,6	7,3	4,3	88,4	7,3	2,7	74,3	2,7	-	100,0
2015	46,8	53,2	54,2	45,8	66,6	43,4	7,7	4,2	88,1	7,2	2,8	67,8	3,2	-	100,0
Prome dio	43,7	56,3	57,7	42,4	59,5	40,5	7,1	5,9	87,0	8,4	1,6	70,6	2,9	-	100,0

Fuente: elaboración propia con base en ejecuciones de gastos.

Se debe mencionar que las administraciones locales tienen un margen de maniobrabilidad de 6,6 p.p. en uno u otro sentido para enfocar los recursos hacia la oferta o hacia la demanda. Esta discrecionalidad refleja alguna capacidad del ordenador para seleccionar si el recurso lo dirige a las instituciones o sectores directamente (oferta) como mantenimiento vial, desarrollo institucional o de establecimientos educativos, o los enfoca a los demandantes tal como refuerzos al régimen subsidiado, subsidios a servicios públicos o atención al adulto mayor.

Recurrencia del gasto. En promedio dos quintas partes de los gastos municipales demandan las mismas asignaciones una y otra vez. Esto es concordante con la enorme inflexibilidad del presupuesto alimentada por una secular desconfianza entre Ejecutivo y Legislativo. En tal sentido, la Figura 8 hace evidente la tendencia creciente de los subsidios recurrentes a costa de los que se aplican y que no exigen gastos en las vigencias subsiguientes, al mostrar que ganaron 8,5 p.p. en tan solo los 5 años del estudio.

Focalización. Igualmente, la observación que se hace del grado de focalización del gasto presenta un modelo de libre competencia aplicado a medias. En promedio el 59,5% del gasto programado se ejecuta hacia personas o grupos preconcebidos, lo que supondría instrumentos de focalización para conocer la vulnerabilidad de los beneficiarios. Esta composición tiende a crecer (llegó a representar el 67,3% en el 2011 creciendo 16,3 p.p. frente al año precedente), no solamente por asignaciones definidas tipo régimen subsidiado o subsidios a servicios públicos domiciliarios, sino a pesar de numerosas obligaciones legales tales como prevención de desastres, reforestación, adquisición de predios, seguridad ciudadana o capacitación de funcionarios.

En cuanto a la discrecionalidad del recurso, el ordenador cuenta con 6.1 p.p. por encima o por debajo del promedio, permitiendo que eventualmente haga más o menos volumen de inversión en grupos específicos o que los pueda ejecutar en inversiones indiscriminadas del tipo de bienes públicos de segundo grado.

El gasto por destino geográfico. Bajo la metodología de pobreza monetaria en 2002 la pobreza extrema rural era 2,7 veces la urbana y diez años después la diferencia aumentó a 3,5 veces. Si se acepta que el gasto es instrumento de redistribución que conduce a un Estado más igualitario, las cifras del destino del gasto municipal demuestran la falta de diferenciación y por supuesto un contrasentido evidente, hasta el punto que el gasto explícitamente ejecutado en lo rural es en promedio 5,9% (Tabla 1). Inclusive se ha acentuado la caída del gasto rural directo de 9,3% en 2011 a 4,2% en el 2015 (Figura 2) a favor de la que se enfoca claramente en lo urbano y de aquella que beneficia a toda la población sin miramientos geográficos.

Concordante con numerosos estudios defensores del libre mercado (Káiser, 2017; Friedman, 1997; Mises, 1956; Krause, 2015), el crecimiento y la estabilidad económica son variables cercanamente ligadas a la evolución de la riqueza, pero siempre y cuando mejoren la distribución del ingreso a favor de los pobres. La composición del gasto público, especialmente de su destino según la localización de los más pobres, deja fuertes dudas acerca de sus efectos en construcción de capacidades y funcionamientos, o al menos en acelerar los objetivos de desigualdad. López & Núñez (2006) recuerda que las políticas encaminadas a empleo y a reducir el tamaño del hogar son los factores que sugieren mayor efecto en la reducción de la pobreza. Si el desempleo formal es la carencia más notoria del IPM, es cuestionable si el recurso público solo se gasta o se invierte, máxime con la evidencia de que en los hogares más pobres el porcentaje de ocupados asalariados (obreros, empleados, jornaleros) es muy reducido (29% para el quintil 1 y 43% para el quintil 2) y que dependen más de cuenta propia, pequeños microempresarios, ayudantes familiares o servidores domésticos no regidos por el salario mínimo. Por tanto, el mundo del gasto público es la nirvana del subsidio público, aún en contravía de los subsidios que cada persona requiere.

Nivel de gobierno financiador: La inmensa minoría de recursos ejecutados se originan en presupuesto propio y solo la minoría financiados desde las instancias nacionales y departamentales mediante la modalidad de cofinanciar programas y proyectos en cumplimiento del principio de complementariedad y concurrencia. Las cofinanciaciones siempre han significado menos del 3% pesar de triplicarse desde comienzos de la presente década, haciendo salvedad que lo que se consideran recursos municipales incluyen las restantes transferencias (SGP y regalías) que constituyeron el 72,7% del presupuesto territorial de Colombia (DNP, 2016). En consecuencia, las entidades territoriales son operadoras de gastos predefinidos, gastos recurrentes y prioridades exigidas tanto en la ley como en las políticas de los órganos de los niveles departamental y nacional.

Capital humano o infraestructura: En promedio el 70,6% de los gastos municipales se supeditan a lo que se denomina Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) que a diferencia del componente que agrupa capital humano, representa inversiones para mantenimiento en infraestructura existente y en la construcción de infraestructura nueva (Figura 2). La laxitud de lo que se entiende por Gasto Público Social desde el Art. 350 constitucional y en el Art. 41 de la ley orgánica presupuestal, facilita la presupuestación creativa y que se incorporen en el gasto ítems que no siempre le apunta a resultados e impactos. Parte no menor de lo que llamamos inversión en capital humano se dirige a promoción de eventos culturales y deportivos sin que sea estrictamente manifestaciones autóctonas y de amplia cobertura, operación recurrente de infraestructura y equipos, y hasta servicios públicos, todo justificado en los principios de programación integral. A esto se le agrega que podría aceptarse el gasto en aparentes destinos no prioritarios pero la debilidad de indicadores en las entidades territoriales no permite evaluar y hacerle seguimiento a los resultados e impactos.

Subsidios en especie. En el municipio todos los gastos municipales hacen parte del gasto público social que beneficia a los ciudadanos mediante bienes y servicios, pero no mediante recursos directamente entregados en efectivo. Al contrario de las TMC nacionales, el municipio no dispone de la potestad de entregar efectivo a los habitantes, lo que se observa en el 100% para todos los años de la observación empírica (Figura 2).

El dinamismo de los subsidios. Evidentemente los subsidios en especie de la Figura 2, tienen una proporción constante durante todo el periodo estudiado sin cambios porcentuales en todo el periodo, tomando como base aquellos invertidos en el año inicial (2010). Esto se traduce en la rigidez del gasto e imposibilidad de hacer subsidios en efectivo. Algo similar se presenta cuando hace subsidios a la demanda o a la oferta que cambia interanualmente en niveles menores (1,2 p.p. para arriba o hacia abajo) o la evolución de subsidios para FBKF que cambió a razón de 1,3 p.p. Al contrario, los subsidios recurrentes y únicos muestran ser la modalidad más volátil, puesto que frente al nivel de 2010 cambian hacia arriba o hacia abajo hasta 8,5 p.p.

El DNP en los ejercicios de caracterización territorial considera abordar los temas de salud, educación, acceso a servicios públicos y seguridad como abordaje a los resultados de los municipios. Para esto, toma en consideración lo siguiente: En el caso de educación se considera las variables de cobertura en educación media (en esta se profundizará en una sección posterior), cobertura en transición, resultados de pruebas saber 11 en matemáticas y lenguaje; en lo que refiere a salud, se tendrá en cuenta mortalidad infantil, cobertura de vacunación pentavalente y cobertura de salud; en lo atinente a acceso a servicios públicos, se incorporan los elementos de cobertura de energía rural, penetración de internet, y cobertura de acueducto y alcantarillado (también tendrán un desarrollo posterior más detallado); finalmente, en lo referente a seguridad se tienen los elementos de: hurtos por cada 10000 habitantes, homicidios por cada 10000 habitantes y casos de violencia intrafamiliar por cada 10000 habitantes. Los siguientes son los resultados por cada uno de los municipios seleccionados:

En el tema de educación, como lo muestra la tabla 2, el peor calificado fue Busbanzá con 37.5% y el mejor Sogamoso con 66.9%. Aun así, santa maría no estuvo lejos con 61.4%. La media fue de 53.8%. La desviación estándar fue alta (8.49). de lo que se coligue que Busbanzá estuvo 1.91 desviaciones estándar por debajo de la media y Sogamoso 1.54 desviaciones estándar por encima. En resumen, como promedio, los municipios seleccionados en escala de 0 a 5, sacarían 2.69.

En lo atinente a salud, el municipio peor calificado fue también Busbanzá con 57.4% y el mejor Sogamoso con 96.1%. El segundo mejor fue Moniquirá con 95.2%. La media fue de 84.1% y la desviación estándar de 11.57. Esto deja mal a Busbanzá 2.29 desviaciones estándar por debajo de la media, en tanto Sogamoso solo estuvo 1.04 veces. Como síntesis los municipios seleccionados en escala de 0 a 5 sacaron un promedio de 4.2.

En lo referente a acceso a servicios públicos la peor calificación fue para Buenavista con 35.6%. Buzbanzá se recuperó con puntaje de 65.0%, que lo ubicó en la tercera mejor posición. El mejor fue Socha con 67.6%. La media fue de 49.3% y la desviación estándar de 13.2%. Buenavista estuvo una desviación estándar por debajo de la media y Socha 1.36 desviaciones por encima de la media. En escala de 0 a 5 el promedio de los municipios fue de 2.4.

Finalmente, en lo que tiene que ver con seguridad el municipio peor calificado fue Sogamoso con 75.5%, lo que resalta con su posición en los dos primeros elementos, el mejor fue Socha con 94.8%. La media fue de 86.6 y la desviación estándar de 7.2. Sogamoso estuvo 1.53 desviaciones estándar por debajo de la media y Socha 1.13 por encima. En la escala de 0 a 5 la media de los municipios fue de 4.3.

Tabla 2. Calificaciones de los municipios seleccionados en relación a resultados de desempeño

Municipio	Educa- ción	Salud	Acceso a servicios públicos	Seguri- dad	Cali- ficación Pon- derada	Califi- cación en escala 0-5
Buena vista	46.86	83.01	35.69	81.26	61.7	3.1
Buzbanzá	37.54	57.48	65.09	76.03	59.0	2.95
Gámeza	59.46	74.66	36.91	94.62	66.4	3.3
Moniquirá	51.41	95.23	46.67	85.16	69.6	3.5
Santa María	61.48	87.35	38.39	91.17	69.6	3.5
Socha	58.71	93.51	67.6	94.81	78.7	3.9
Sogamoso	66.97	96.11	56.92	75.56	73.9	3.7
Tibaná	54.8	86.16	41.12	93.64	68.9	3.4
Tibasosa	47.32	79.37	67.08	87.7	70.4	3.5
Ventaque- mada	53.45	87.65	37.8	86.35	66.3	3.3
Media	53.8	84.1	49.3	86.6	68.5	3.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNP.

La tabla 2 presenta el consolidado de calificaciones. En orden descendente, conservando la ponderación usada por DNP, los resultados fueron los siguientes: Socha 3.9, Sogamoso 3.7, Tibasosa 3.5, Moniquirá 3.5, Santamaría 3.5, Tibaná 3.4, Gámeza 3.3, Ventaquemada 3.3, Buenavista 3.1 y Busbanzá 2.95. La media fue de 3.4. Esto evidencia varias cosas: el desempeño es mas complicado en educación y acceso a servicios públicos, pero lo mejores en esas áreas no sacaron notas sobresalientes, salud y seguridad presentan los mejores resultados, más en seguridad. Los resultados de desempeño globales no son alentadores, ni siquiera para Sogamoso, ya que el tema de seguridad le restó puntos. Resalta el ejemplo de Socha, que ganó en seguridad y en servicios públicos, la materia más difícil.

De esta manera, los resultados de desempeño no fueron sobresalientes, no obstante, han tenido una evolución positiva. Se puede interpretar de esto que hay una mixtura en el modelo de desarro-

llo cuando las cifras muestran dos quintas partes del gasto (43,7%) que se asignan indistintamente (por oferta) y son recurrentes porque deben repetirse en cada vigencia (sumado a esto está la rigidez sectorial que supera el 80%). Además, cuando la pobreza rural es superior al doble de la urbana, en cambio, el gasto no es suficientemente diferenciado y en ese sentido no se compadece puesto que a ese sector específico solamente se destina el 5,9% en promedio frente al 7,1% canalizado para el sector urbano. Finalmente, el modelo no es claro porque en un esquema de transferencias verticales descendentes, las provenientes del nivel nacional y departamental (distintas a las que cofinancia el régimen subsidiado), escasamente es del 1,6% en promedio. A su vez, hay confusión en el destino del recurso el cual se dirige a infraestructura en una tercera parte (29,4) y el restante a lo que hemos denominado capital humano, que si bien hace parte del amplio concepto de “gasto público social”, incluye desde capacitación de empleados, sistematización de oficinas, apoyo a eventos culturales y deportivos, servicios públicos, sostenimiento de maquinaria y equipos, mantenimiento de edificaciones públicas y transferencias obligadas para el financiamiento de entidades que atienden población vulnerable localizadas por fuera de cada jurisdicción.

De cara al debate hacia una nueva ley de competencias y recursos, son abundantes las razones para revisar las tareas asignadas a municipios, departamentos y a la Nación en una estructura de multiniveles. Por un lado, hay que definir lo que se entiende por gasto Público Social para delimitar los alcances del gasto territorial; segundo, las prioridades ya vienen asignadas preponderantemente desde el nivel central y su financiamiento distinto a las transferencias tradicionales (SGP) es menor. La rigidez o inflexibilidad presupuestal es de tal magnitud que el ingreso condicionado bordea el 90% de su disponibilidad, y la discrecionalidad del gasto por parte de los entes territoriales es mínimo. Por último, la ineficiencia para obtener resultados e impactos sale a la luz con las cifras de avances en las variables e indicadores de pobreza. Colombia ha duplicado el gasto público desde 1991 y la pobreza ha bajado a la mitad, pero el número de pobres se redujo en una tercera parte. A la postre, las variables de pobreza en general, cubren porcentajes superiores a los niveles de pobreza en razón a que los instrumentos de focalización son insuficientes para decidir a quién y cuanto beneficiar, y el nivel de aporte estatal en aras de cumplir con los preceptos de progresividad ya pactados en la constitución. La diferencia entre las coberturas y los umbrales de pobreza demuestran la gran vulnerabilidad para la población así sea que no sean considerados pobres, pero igualmente demuestran la irrealdad de las líneas que separan los pobres de quienes teóricamente no lo son.

Conclusiones

En lo que refiere a la hipótesis de trabajo, los datos revelan que si bien es cierto Boyacá reduce considerablemente el IMP de 22.3 a 16.7 en el periodo de estudio, este tuvo una reducción intermitente, no muy alejada de la tendencia nacional. Los subsidios en los municipios seleccionados se centraron en la demanda, la focalización y en él la formación de capital humano. Aun así, hay enormes retos en materia de cumplimiento de un nivel sobresaliente en materia de seguridad, educación,

salud y acceso a servicios públicos. A los 10 municipios considerados en términos generales les va bien en salud y seguridad, presentando enormes retos en materia de servicios públicos y educación. Lo que confirma parcialmente la hipótesis de trabajo, con las claridades mencionadas.

A partir de lo anterior, es importante reflexionar que las transformaciones necesarias exigen reformas institucionales orientadas a modificar la imagen de un Estado empresario y paternalista por la de un Estado regulador y coordinador de las instituciones que apoye el desarrollo de los mercados y de un mayor espacio a la iniciativa privada. El Estado dispone del rol de promotor de la justicia social. Este enfoque plantea que el bienestar debe valorarse en el plano de las capacidades que una persona puede desarrollar y que están relacionadas con los bienes y servicios que le permitan acceder o mantener un nivel de vida adecuado. A partir de definir lo que se quiere se evalúa la política pública, no basta el ingreso. Este es apenas otro recurso para hacer cosas que se valoran. El éxito de los recursos será el alcance de lo que le pasa a la gente y no a las cosas, de modo que los recursos serán importantes en la medida que haga personas educadas, felices, empoderadas, dignas, integradas, y demás cosas que valore. La falta de detalle y desagregación de las cifras de pobreza para llegar al nivel municipal dificulta en buena manera los estudios al respecto. Así mismo, hay que llegar a medir valor público, no los recursos, para tener mejores efectos sobre la pobreza.

Lista de Referencias

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2018, marzo 22). Boletín técnico. Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia Año 2017. Recuperado a partir de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2016). Ranking fiscal de Departamentos y Municipios 2015. Bogotá.

Giraldo, C. (2007). ¿Protección o desprotección social? (1.a ed.). Bogotá, D.C.: Ediciones desde abajo.

López H. & Núñez, M. (2006). Departamento Nacional de Planeación. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Bogotá.

Káiser, Alex (2017). La tiranía de la igualdad. Deusto S.A. ediciones. Bilbao.

Mises, L. (1956). La mentalidad anticapitalista. Unión editorial S.A.

ACCESO A EDUCACIÓN LA SUPERIOR POR ICFES EN BENEFICIARIOS DEL PLAN ALIMENTARIO ESCOLAR. SOGAMOSO-UPTC. 2017

Thalia Rubiano Ávila⁴³
Luz Ángela Rodríguez Sosa⁴⁴
Fabián Leonardo Romero Bolívar⁴⁵

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo determinar la divergencia en el acceso a educación superior de los beneficiarios y no beneficiarios del plan de alimentación escolar y de los dominios rural y urbano en Sogamoso en 2017. Para esto adopta un enfoque analítico cuantitativo usando cifras oficiales del ICFES. Como principales resultados se tiene una mayor divergencia entre los ámbitos rurales y urbanos que entre estudiantes de instituciones oficiales (beneficiarios PAE) y privadas. Tanto de instituciones de educación media privadas y públicas los admitidos se concentran en el estrato 2. Esto reabre la discusión sobre el programa que es uno de los más importantes en lo que refiere a mejorar rendimiento académico y disminuir deserción. Más allá de las discusiones públicas en torno a dinámicas de corrupción relacionadas con el programa, Sogamoso es muestra de correcta ejecución en ese sentido.

PALABRAS CLAVE: Examen de estado, educación media, alimentación escolar, acceso a la educación superior, deserción escolar, rendimiento académico

Introducción

Entendiendo que la educación es un escalón fundamental en la realización personal de un ciudadano, y la manera en cómo se supera es crucial para el futuro del desarrollo económico, político y social, siendo la educación superior un elemento necesario para la lucha contra la pobreza y la desigualdad, consignada esta en los ODS de la ONU. Ser más educado incrementa la probabilidad de ser más feliz y de alcanzar un mayor conjunto de 'bienes primarios' (Rawls, 1999).

Así mismo, la educación es el medio para que un niño no sea tan pobre como su padre. De ahí que sea primordial adelantar medidas de política pública y particularmente programas encaminados a disminuir deserción y aumentar el rendimiento académico. El Programa de alimentación escolar

43 Estudiante de Administración Pública ESAP Boyacá- Casanare. Correo: trubianoavila@gmail.com

44 Estudiante de Administración Pública ESAP Boyacá- Casanare. Correo angelitarodsosa@gmail.com

45 M.Sc. en economía de la UPTC, Estudiante de la Maestría en Administración pública de la ESAP, especialista en análisis de políticas públicas de la U, administrador público de la ESAP y economista de la UPTC. Docente universitario, Investigador Junior de la ESAP. Correo: fabianleonardo.romero@uptc.edu.co.

PAE se plantea mejorar estos indicadores. Una buena manera de hacer una aproximación cuantitativa al rendimiento académico son las pruebas de Estado SABER 11.

Este trabajo plantea identificar la brecha existente entre las calificaciones del examen de estado Saber 11 de los colegios oficiales y los no oficiales en Sogamoso a través de la búsqueda de datos cuantitativos que permiten verificar el estado de calidad de la educación, en los cuales a partir de esto se quiere dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Hubo divergencia en los resultados de las pruebas saber en el año 2017-2 entre los colegios públicos y privados? y ¿En cuanto al promedio establecido por la UPTC y según el puntaje obtenido en las pruebas saber 2017-2, por los estudiantes de los colegios públicos y privados de Sogamoso, cual es la posibilidad que se tuvo de acceder a alguna carrera profesional?.

Para esto se plantea la siguiente estructura: En primer término, las consideraciones metodológicas pertinentes; posteriormente, la descripción de resultados; después, un análisis de resultados; finalmente, presenta algunas conclusiones al respecto.

Metodología

El enfoque metodológico de este trabajo es analítico cuantitativo. En este sentido se trata de un ejercicio de separación de las partes constitutivas del fenómeno objeto de estudio a fin de dar cuenta de sus relaciones internas e interrelaciones para una correcta caracterización. Por otro lado, el aspecto cuantitativo pone de relieve la necesidad de operacionalizar las variables a través de las cuales se va a abordar dicho fenómeno. En otras palabras, se trata de que estas variables sean operables o medibles, para lo cual es necesario que puedan ser medibles.

Este trabajo se plantea abordar la pregunta orientadora tomando los resultados de las pruebas saber 11 del año 2017-2 en Sogamoso y comparando con la ponderación de resultados de los puntajes admitidos de la UPTC para el periodo 2018-1 en los diferentes programas de pregrado. Teniendo en cuenta que en la actualidad los estudiantes de los colegios oficiales cuentan con subsidios de Plan de Alimentación escolar y transporte, en algunos casos, frente a los colegios de carácter privado quienes no cuentan con este beneficio.

El trabajo considera cifras oficiales del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES. Estas se encuentran en el aplicativo de la entidad en archivo plano por el tamaño de la información. De esta se hizo una depuración en Excel a fin de tener la información útil para el estudio.

Resultados

La composición sociodemográfica de los estudiantes puede influir en la generación de los resultados. Si bien la brecha socioeconómica se debe en parte a lo que pasa fuera del salón de clase, no es lo único que la define: cerrar las brechas es precisamente el objetivo y el reto natural del proceso educativo. El hecho de que existan diferencias entre grupos no quiere decir que todos y cada uno de los estudiantes dentro del grupo sigan la misma tendencia. Por tal razón se toman las muestras de los colegios de sogamoso se procedió hacer un análisis comparativo entre establecimientos educativos públicos y privados a manera de lograr dimensionar la brecha existente entre estos, dentro de los resultados obtenidos en las pruebas, precisando su importancia para acceder a una carrera profesional en la UPTC como referente de una de las mejores universidades a nivel nacional y la más importante del oriente colombiano.

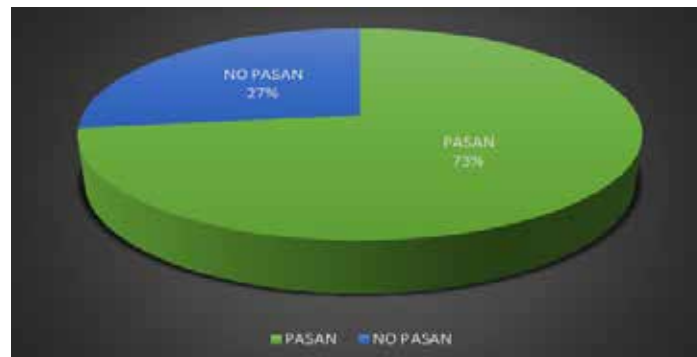
Figura 1. Índice de posibles admitidos vs. no admitidos procedentes de colegios privados a la UPTC.



Fuente: Elaboración propia con datos de ICFES.

En la Figura 1 se puede identificar que en los colegios privados de sogamoso el 76 % de los estudiantes que presentaron la prueba saber 11 del año 2017-2 tendrán la posibilidad de pasar a una carrera de la UPTC, quedando por fuera un 24 % de los estudiantes. Los colegios privados presentan una ventaja importante sobre los colegios oficiales, ya que estos poseen una dotación de material educativo y humano que permiten y facilitan la obtención de buenos resultados en cuanto a la calidad de la educación brindada.

Figura 2 Índice de estudiantes posibles admitidos frente a los no admitidos en colegios oficiales

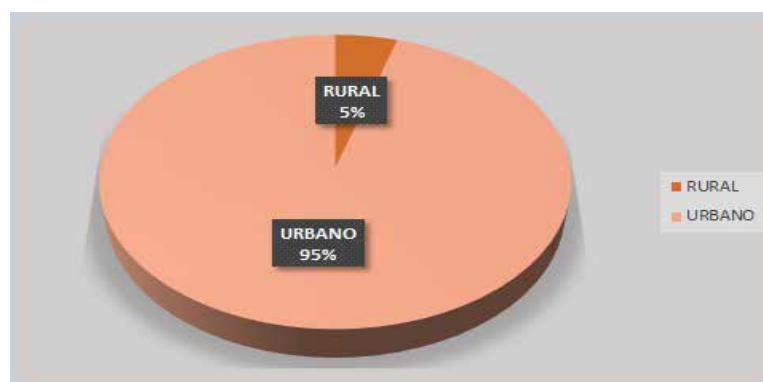


Fuente: Elaboración propia con datos de ICFES.

En la figura 2 podemos observar que en los colegios oficiales el total de los estudiantes que presentaron el examen saber pro 2017-2, el 73% tendrán la posibilidad de acceder a una carrera en la UPTC. Esto los ubica dos puntos por debajo de los colegios privados, teniendo en cuenta que la cobertura de los colegios oficiales es mayor que la de los colegios privados. El total de población estudiantil de grado 11 que presentaron las pruebas saber 11 es de 1265 por parte de los colegios oficiales y 639 estudiantes por el sector privado

Según en los informes emitidos por el ICFES a nivel nacional entre 2014 y 2017, en el Grado 11, los evaluados del sector oficial han aumentado en 13803 estudiantes (de estos el 99 por ciento proviene de niveles socioeconómicos bajos) y los evaluados del sector privado han disminuido en 8759 estudiantes. Se destaca en el sector oficial, que el aumento en la cobertura no ha estado acompañado de una disminución en el desempeño, pero en Sogamoso la brecha que se presenta entre los colegios oficiales y privados no es tan amplia ya que los colegios públicos están por debajo en un 2%, por lo que demuestra que Sogamoso no está tan lejos de cumplir una de las metas principales de los procesos educativos que es el cierre de brechas entre los colegios públicos y privados.

Figura 3 Índice de estudiantes posiblemente admitidos en las áreas urbanas frente a rurales de colegios oficiales

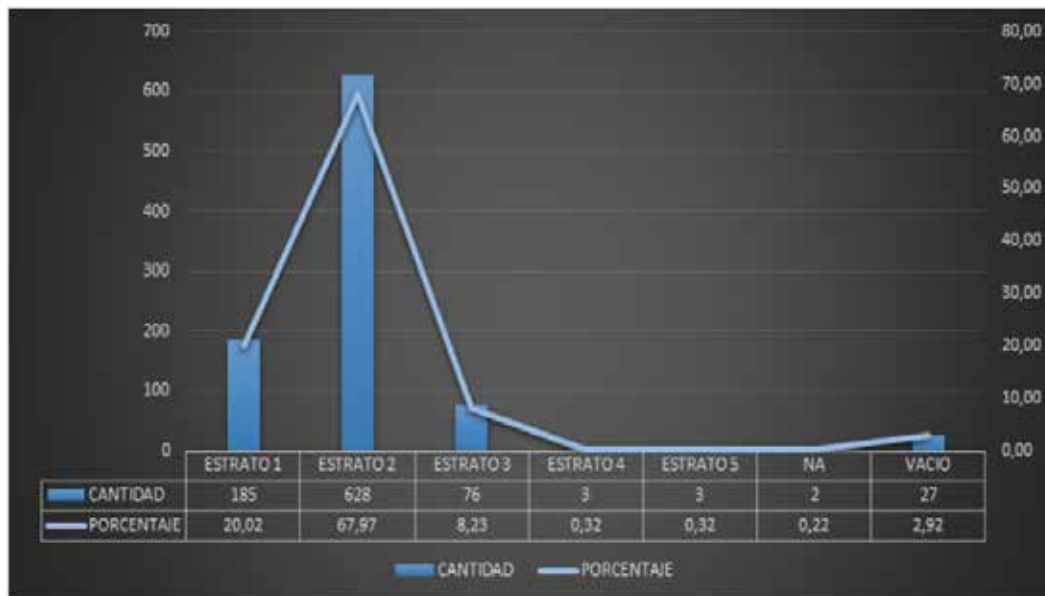


Fuente: Elaboración propia con datos de ICFES.

En la Figura 3 podemos visualizar que en lo respecta a los dominios rural y urbano, no se evidencia el mismo comportamiento, existe una amplia brecha entre los estudiantes posibles admitidos en los diferentes programas de pregrado en la UPTC, de la zona urbana con respecto a la rural. Resalta el hecho que solo el 5% de los estudiantes posibles admitidos pertenecen a la zona rural y el 95% a la zona urbana.

Es importante mencionar que la distribución poblacional juega un papel importante en resultado final. Por tanto, surge la necesidad de observar a qué nivel socioeconómico pertenecen los estudiantes de los colegios oficiales y privados de Sogamoso que posiblemente pueden acceder a algún programa de pregrado en la UPTC.

Figura 4. Índice del nivel socioeconómico de los estudiantes posibles admitidos de colegios oficiales.

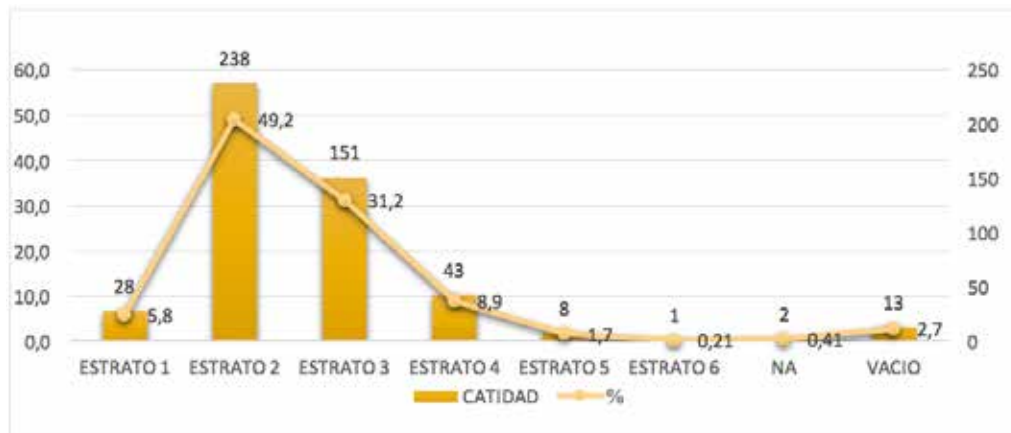


Fuente: Elaboración y cálculos propios con datos de ICFES.

En la Figura 4 se muestra que la mayor parte de los estudiantes que presentaron las pruebas de Estado para el periodo 2017-2, y que con su puntaje tienen la posibilidad de acceder a una carrera profesional en la Uptc, con el 67,97 %, corresponde al estrato 2. Este puntaje es seguido, con un 20,02 %, perteneciente al estrato 1. Finalmente, el estrato 3 con un 8,23%, siendo estos estratos los que presentan mayor porcentaje de la población estudiantil posiblemente admitida.

Figura 5 índice de del nivel socioeconómico de los estudiantes que posiblemente pueden acceder a una carrera profesional de los colegios privados

Fuente: Elaboración y cálculos propios con datos de ICFES.



En lo que respecta a la Figura 5, en los colegios privados el total de los estudiantes que posiblemente pueden acceder a una carrera profesional en la UPTC en su mayoría pertenecen al estrato 2 con un 49,2%, seguidos del estrato 3 con un 31,2%, y el estrato 4 con un 8,9%, siendo estos los estratos más frecuentes de los estudiantes, evidenciando que el estrato 6 con un 0,21% es el porcentaje más bajo

Se puede observar que la estratificación de los estudiantes posibles admitidos en cuanto a colegios oficiales y privados el estrato al que pertenecen los estudiantes con mayor frecuencia es el estrato 2, ya se presenta una diferenciación en donde en los colegios oficiales más frecuente es el estrato 1 y 3, para los colegios privados es el estrato 3 y 4.

Los aprendizajes de los estudiantes están influenciados por una variedad de factores, entre ellos, el contexto familiar de los alumnos, los recursos y procesos escolares (que incluyen al docente y clima escolar), el aula, el proceso pedagógico, el marco institucional y la política educativa. Un buen conjunto de estudios confirma que existe una relación positiva y significativa entre el nivel socioeconómico de los alumnos y sus aprendizajes (Hanushek y Woessman (2006) los cuales hacen un excelente resumen sobre los principales hallazgos en esta área.

Conclusiones

La igualdad de oportunidades en la educación es una de las mayores preocupaciones del Estado colombiano y por ende de sus instituciones. Existen factores externos a las aulas de clase y de los colegios que influyen en gran manera en los resultados de los estudiantes evaluados en su último año de colegio cursado. Esto da la posibilidad de medir la capacidad cognitiva de cada estudiante para

poder tener acceso a una educación superior que permitirá mejorar las condiciones socioeconómicas de cada uno, contribuyendo al cierre de estas brechas existentes.

Para el caso de sogamoso la brecha entre los colegios públicos y privados no es tan amplia como se puede evidenciar en los diferentes datos donde solo parte de una diferencia de dos puntos porcentuales, añadiendo que los colegios privados cuentan con un capital físico y humano adecuado para estos procesos de educación, a diferencia de los colegios oficiales. Se identificó claramente que los colegios rurales los cuales atienden a los estudiantes más pobres tienen a un alto grado de vulnerabilidad en resultados, planteando nuevos retos en este sentido.

Los resultados sugieren que es necesario reconsiderar las políticas públicas en bienestar y educación; dando una relevancia en particular a fortalecer el rendimiento académico de los colegios rurales, teniendo en cuenta los diferentes factores socioeconómicos y sociodemográficos de los estudiantes, exigiendo un esfuerzo por parte de los gobiernos para poder así lograr disminuir las brechas socioeconómicas y la desigualdad de oportunidades frente al sector urbano. No obstante, se trata de un tema complejo que vale la pena seguir ampliando; pues se trata de una agenda en construcción.

Teniendo en cuenta que esta investigación hace parte de un proyecto macro respecto a la aplicación, ejecución e impactos de la política pública de alimentación escolar PAE, se observa un avance importante en el cumplimiento de los objetivos por parte del municipio de sogamoso, ya que se evidencia que el programa ha sido transversal al rendimiento académico de los estudiantes beneficiarios, reflejado en los resultados de las pruebas de Estado saber 11, haciendo menor la brecha entre los niveles socioeconómicos para el acceso a la educación superior en la UPTC con igualdad de oportunidades.

Lista de Referencias

- Gamboa N., Ph. D. Luis Fernando (2012). Análisis de la evolución de la igualdad de oportunidades en educación media, en una perspectiva internacional. El caso de Colombia. Estudios sobre calidad de la educación en Colombia icfes, 5-43 paginas
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES. (2017). La descomposición de la varianza en saber 11. Boletín saber en breve. Edición 14
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES. (2017). La prueba saber 11 2017 y la distribución sociodemográfica de los estudiantes evaluados. Boletín saber en breve. Edición 24.
- Duarte Jesús, Bos María Soledad y Moreno José Martin. Calidad, Igualdad y Equidad en la Educación Colombiana (Análisis de la prueba SABER 2009). Banco Interamericano marzo 2012

Crisis de los partidos políticos en Colombia, frente a procesos que se avencinan y posconflicto.

William Guillermo Molina Linares
Diana Patricia Posso Parales
Nancy Yamile Salamanca Salamanca,
Sonia Ovejero Inocencio⁴⁶

Resumen

La intención del presente escrito es generar conciencia de lo importante que es conocer la historia política y las consecuencias sociales en las que estamos inmersos. Siendo este un documento de consulta bibliográfica con el fin de entregar al lector aportes que fortalezcan el conocimiento histórico y su importancia en la vida política de los ciudadanos con el objetivo que les permita conocer la crisis política en Colombia y orientar la toma de decisiones democráticamente para que los líderes políticos del siglo XXI planteen en sus planes y programas de gobierno unas soluciones acordes, que favorezcan a las mayorías, y así se puedan eliminar las conductas viciadas de corrupción y tráfico de influencias en Colombia, país en el que la degradación política cambió los ideales por falsas expectativas y demagógicas conductas con el fin de llegar al poder sin tener en cuenta el valor de lo público y su relación directa con lo social.

Con la gerencia social se pretende generar estrategias que permitan mitigar las diferencias sociales en las que las políticas públicas sean funcionales con el momento histórico y económico de la nación, que conlleven a cerrar brechas de desigualdad.

Palabras Claves: Bipartidismo, democracia, multipartismo, política, crisis, posconflicto, ideologías, sociedad.

Introducción

Este documento contiene elementos fundamentales para la comprensión de la historia política en Colombia e influencia de la gerencia social con respecto a la crisis de los partidos políticos en Colombia; en este contexto se visualiza la complejidad administrativa en relación a las políticas públicas desde el entorno administrativo de lo público, hacia el desarrollo evolutivo de la sociedad

46 *William Guillermo Molina Linares, administrador de empresas, empresario independiente del sector de la seguridad industrial, bombero voluntario, edil de la comuna 3 de Yopal Casanare, molinalinaresw@gmail.com.

*Diana Patricia Posso Parales, administrador de Negocios internacionales, formadora Nacional de Acción Comunal, dppossoarales@hotmail.com.

*Nancy Yamile Salamanca Salamanca, administrador de empresas, Dignataria de la J.A.C. barrio Martín de Yopal Casanare, yamile2001@gmail.com

*Sonia Ovejero Inocencio administrador de empresas, supervisora de tutores de los cursos del proyecto Puntos Vive Digital fase 3 del MINTICs, sonia_ovejero@hotmail.com

frente a la crisis de los partidos políticos en Colombia en el periodo comprendido entre los años 40, a la segunda década de del siglo XXI, es decir los últimos 70 años. Daremos un enfoque de la crisis de los partidos políticos en Colombia y los efectos en la administración pública para proponer acciones de la gerencia social en el Postconflicto que se inició a partir del acuerdo de Paz en la Habana en el año 2016 y se espera el cumplimiento de un verdadero acuerdo de Paz.

¿Cuál es el reto de un gerente social frente a la crisis política en Colombia, para articular acciones gestoras de Paz para las futuras generaciones? Decisión que resuelve en forma estructural la intención de cambiar la cultura política en Colombia.

Metodología

Una vez realizadas las lecturas sobre temas relacionados con la crisis de los partidos políticos en Colombia, mostrados por los diferentes autores citados en este documento, enfatizando que el tipo de investigación es una descripción colectiva con base en las lecturas de los textos así: Parra Ramirez Esther. Reflexión política sobre vicisitudes del Bipartidismo en Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Losada Rodrigo y Liendo Nicolas, El peso de los nuevos partidos de en el sistema de partidos colombiano, (1986- 2010). Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

La crisis de los partidos políticos en Colombia, de cara a los procesos que se avecinan y al posconflicto.

Estos autores nos presentan dos aspectos fundamentales así. a) el relato histórico de los acontecimientos políticos sucedidos en un lapso mayor a un siglo, en el que más de cuatro generaciones están inmersas en la crisis política y social que vive hasta este momento el país como consecuencia del cambio de ideologías. Para sustentar el argumento nos dice Parra Ramirez Esther, “La modernización del Estado, El bipartidismo en Colombia, desde mediados XIX, se ha constituido en el administrador monopólico de las instituciones del Estado y desde entonces le ha sido difícil construir una concepción moderna de lo público”. b) Por otra parte se muestra la influencia en el cambio jurídico por la aparición de la constitución política del 1991. Resultado de la participación en el poder político, en el que el proceso ha modificado de fondo, la forma de elegir y ser elegido, con los cambios que aportó la nueva Constitución, como se entiende según Losada Rodrigo y Liendo Nicolás, “El fenómeno de los Nuevos Partido ha motivado una creciente producción, y una más profunda reflexión, sobre las razones de su surgimiento, así como de su éxito electoral”.

Con la aparición repentina de los nuevos partidos en Colombia, en la década de los 90, se manifiesta el multipartidismo generando esto la crisis ideológica de los partidos tradicionales, con-

llevando a los electores a multiplicar las opciones partidistas, como lo explica Losada Rodrigo y Liendo Nicolás, “ El surgimiento de cerca de 40 nuevos partidos antes de cada uno de los comicios para senado celebrado entre 1994, 1998 y 2002, muestra la magnitud extraordinaria, -difícilmente comparable con algún otro sistema político del mundo- del entusiasmo por crear nuevos partidos y la facilidad institucional para crearlos”.

Otras de las razones de nuestra crisis es la legislación que no ha facilitado una reforma política seria y estructural, está lejos de ser garantista por ser un acto hecho generalmente por los zares de la política y no por la conciencia limpia y participativa de las comunidades, que deberían ser incluidas en forma amplia, directa y participativa, con los gremios y las asociaciones pluralistas, como aparentemente lo describe la Constitución Política Colombiana y estaría inmerso en la gerencia social para orientar la democracia buscando alternativas a las distintas señales en donde impacta la problemática social.

Dichos argumentos programáticos incluyen la pobreza en sus diferentes dimensiones como la primer tarea de la gerencia social a mitigar y proyectar una solución colectiva igualitaria basada en la equidad, para generar mejores oportunidades para la clases menos favorecidas en lo económico, lo político y lo social; para no permitir discrepancias como factores generadores de violencia que patrocinen el conflicto interno y que hasta nuestros días no ha dado resultados importantes que mitiguen las diferencias ideológicas, puesto que la política se ha convertido en una solución económica para quienes obstentan el poder.

En cuanto al posconflicto la gerencia social se ve como el articulador entre el marco jurídico y los programas sociales de reinserción, indemnización, reparación integral de víctimas y conocimiento de la verdad, con tareas de articulación entre lo público y lo privado para que atreves de inversión social tenga el efecto optimo en la sociedad afectada que permita mejorar procesos de consolidación de la comunidad y de su autonomía.

Conclusiones

A pesar de la apatía de algunos ciudadanos y específicamente en Colombia, el factor cómplice de las malas o regulares elecciones de los servidores públicos es el llamado “Abstencionismo electoral”, el cual permite que unos pocos elijan por la mayorías y ese no es el modelo, para elegir y ser elegido, por meritocracia y planes programáticos, pero los pocos electores dicen ser víctimas de la corrupción y no es cierto: es porque definitivamente “los electores venden sus conciencia electoral” por unas pocas boronas económicas, que son el primer eslabón de la corrupción y es en donde no coincide lo general con los intereses personales de El Político, con las promesas de campaña a sus electores, en las cuales solo se emplea la relación beneficio – costo de la inversión(en época de elec-

ciones) y toda la contratación es manipulada por los jaques financieros de los servidores públicos sea cual fuere su nivel de responsabilidad desde los tres poderes; El Ejecutivo, El Legislativo y El Judicial.

Se puede decir que los medios de comunicación (radio, prensa y televisión) han sido permeados por la corrupción influyendo directamente en la opinión pública en forma negativa para las comunidades quienes por la desinformación toman decisiones indebidas dando origen a resultados electorales inapropiados.

La Globalización Informática e Industrial, nos han facilitado grandemente las situaciones y esto ha permitido que los Partidos y los Políticos se actualicen más, se asesoren y sean más propositivos desde sus propuestas, hasta sus actos administrativos. Todo el engranaje del actuar humano socialmente hablando, se ha dinamizado de tal forma que la Política utilizada hoy día, con estrategias técnicas medibles en los procesos de gestión pública puede ser evaluada, para saber si se actúa con transparencia.

Lista de Referencias

Parra Ramirez Esther. Reflexión política sobre vicisitudes del Bipartidismo en Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga. (Pag. 1 – 5)

Losada Rodrigo y Liendo Nicolas, (2015) El peso de los nuevos partidos de en el sistema de partidos colombiano, 1986- 2010. Papel Político, 20(1), 35-62.

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Observatorio latinoamericano 5 (Issn 1853-2713).

LA GRAN PARADOJA DE LA DESCENTRALIZACIÓN: Alto ingreso por regalías y déficit en desarrollo humano. El caso de Arauca y Casanare.

Luz Adriana Díaz Cordero
Wilson Armando Lancheros Cañón.
Maestrandos Administración Pública Territorial.

RESUMEN

En este trabajo se realizará un análisis a los departamentos de Arauca y Casanare los mayores beneficiarios de ingresos por regalías y a las metas de cobertura propuestas en la Ley 141 de 1994. Se plantea la existencia de una gran paradoja, debido a que en el tránsito a la descentralización que atravesaba Colombia con el propósito de darle mayor autonomía a los municipios y departamentos e impactar de manera positiva en el desarrollo humano, satisfaciendo necesidades básicas. Sin embargo, los resultados observados demostraron que no fue posible. Se analizaron para el periodo de 1994 a 2009 aspectos como son la población, los ingresos provenientes del giro de regalías, los indicadores Necesidades Básicas Insatisfechas y los de cobertura de Salud, Educación, Acueducto y Alcantarillado, el impacto de la descentralización esperado y se referencian algunos aspectos con los hechos más sonados de corrupción en el manejo de las regalías.

INTRODUCCIÓN

Arauca y Casanare son los departamentos de la región de los llanos orientales donde se realiza la mayor extracción de petróleo crudo y gas natural (recursos no renovables). Estos departamentos recibieron el más alto ingreso por concepto de regalías directas, sin embargo no alcanzaron las metas en acueducto, alcantarillado e indicadores de salud con respecto a la tasa de mortalidad infantil, lo que impacta negativamente en el desarrollo humano.

Por lo anterior se realiza acotación en cuanto a la población registrada en los departamentos de análisis; el ingreso proveniente de los giros directos de las regalías, con lo cual se puede indicar el ingreso per cápita por regalías directas; luego se revisa el índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI; después se revisan las metas de cobertura de Salud, Educación, Acueducto y Alcantarillado, contrastando con el impacto del proceso de descentralización para luego analizar algunos hechos de corrupción objeto de noticias de despilfarro en proyectos que nada tienen que ver con las metas de cobertura priorizadas.

Población

Para empezar esta disertación es necesario poner en contexto la dinámica de la población de los dos departamentos objeto de análisis que, de acuerdo a la información de las series estadísticas del DANE, en el departamento de Casanare pasó de 223,871 habitantes en 1994 a 319,515 habitantes en 2009 y en el departamento de Arauca pasó de 169,038 habitantes en 1994 a 244,507 habitantes en 2009 (Gráfico 1). Este aumento de población se justificaría por las oportunidades de empleo y en general por las dinámicas económicas resultado de la bonanza petrolera.

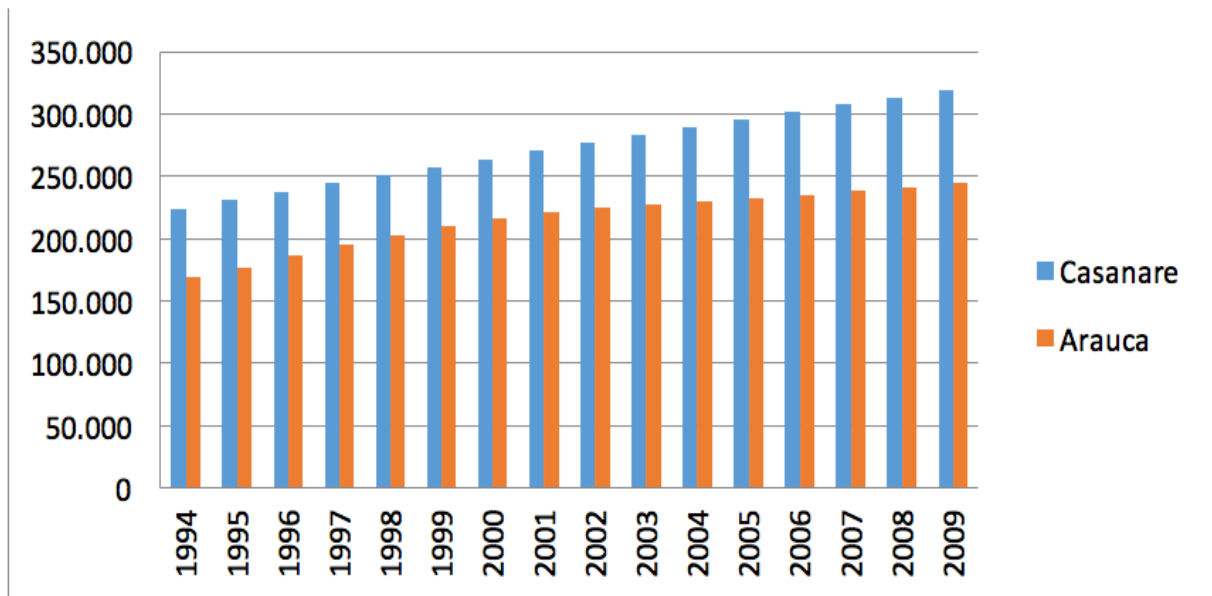


Gráfico 1. Población 1994 a 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de población DANE. Censo 2005 Proyecciones 1985 a 2020

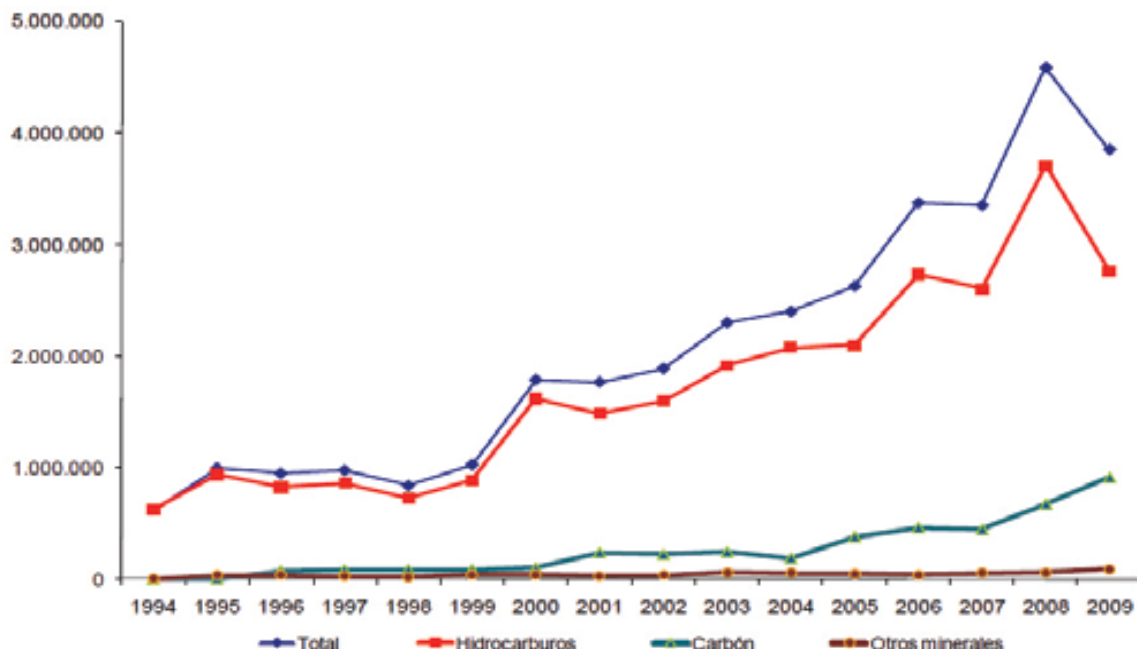
Ingresos por regalías en el periodo 1994 a 2009

Es importante anotar que en el país por cuenta de los descubrimientos de los yacimientos de Caño Límón, Cusiana y Cupiagua, inició la bonanza de recursos por regalías. Estos yacimientos ubicados en los departamentos de Arauca y Casanare, dieron lugar a la exploración y explotación de las más grandes reservas de hidrocarburos halladas hasta ese momento en Colombia; para 1994 las reservas probadas de petróleo llegaron a 3.139 millones de barriles y la relación reservas/producción de 12 años. Con una producción de 455.000 barriles de petróleo por día, el 53% se destinaba al consumo interno, y el 47% restante se destinaba a exportación (Ministerio de Minas y Energía, 2004).

A principios de los años noventa, cuando ya se había sumado la producción de Cusiana y Cupiagua, el país tuvo un nuevo período de auge petrolero y aumentaron las exportaciones por este concepto, pasando de US\$455 millones en 1986, a US\$2,2 miles de millones en 1995, lo cual dio lugar a la generación de regalías por la explotación de estos recursos naturales no renovables (Ministerio de Minas y Energía, 2004), así“En 1992 entró en producción Cusiana con 2.575 barriles/día y Cupiagua en 1996 con una producción de 4.500 barriles/día. En 1999 estos dos campos alcanzaron su máxima producción, aportando más de 400.000 barriles/día a la producción nacional, es decir, cerca del 50% de la misma” (Ministerio de Minas y Energía, 2004, p. 23).

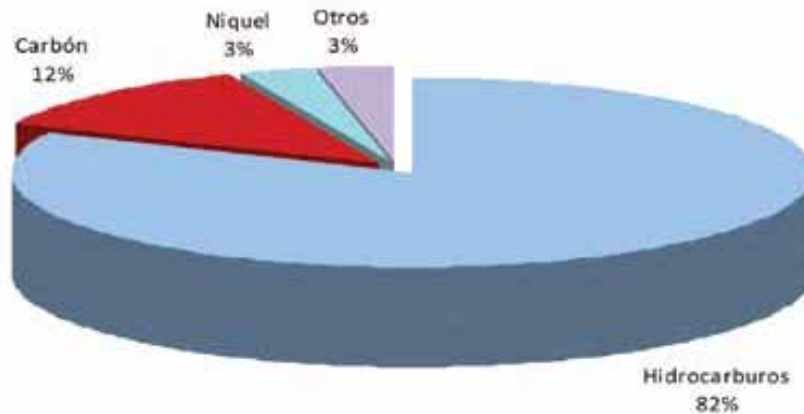
Para el periodo comprendido entre 1994 y 2009 se generaron regalías cercanas a los \$42,2 billones a precios constantes de 2009. De las regalías generadas, \$33,3 billones corresponden a regalías directas y \$8,9 billones a indirectas. Del total de regalías directas, las generadas por explotación de hidrocarburos ascendieron en el mismo período a \$27,4 billones a precios constantes de 2009, que representan el 82% del giro total, seguidas por las derivadas de la explotación de carbón que correspondieron a \$4,1 billones, níquel con \$1.1 billones y otros recursos naturales con \$0,6 billones, que representaron el 12%, 3% y 3%, respectivamente (Gráficos 2 y 3).

Gráfico 2. Giros regalías directas período 1994-2009 (Millones de pesos constantes de 2009)



Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994-2003 y ANH 2004-2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995-2003 e Ingeominas 2004-2009.

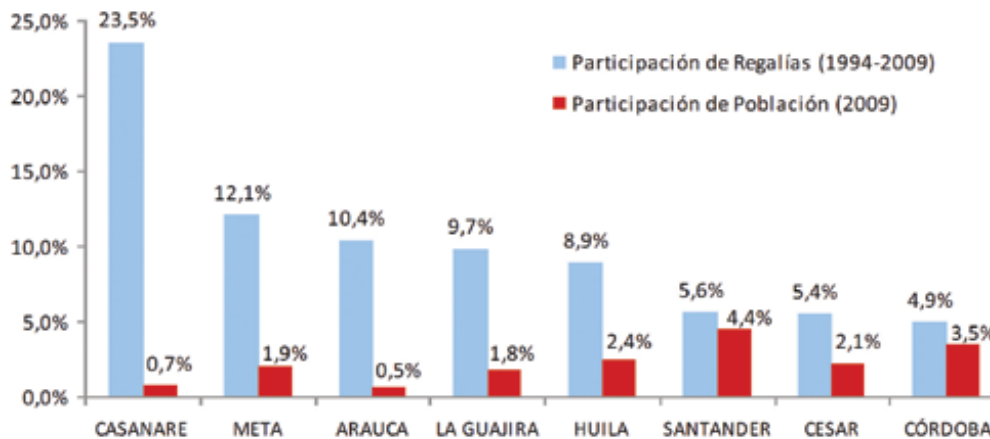
Gráfico 3. Participación de regalías por tipo de recurso natural no renovable 1994-2009



Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994-2003 y ANH 2004-2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995-2003 e Ingeominas 2004-2009. *Recurso Natural No Renovable (RNNR).

Una vez se conocen las proyecciones de las reservas por explotación de hidrocarburos y revisando los antecedentes de las bonanzas pasadas, especialmente la de café de 1977 y las repercusiones en la economía, el gobierno nacional establece el Fondo Nacional de Regalías (FNR)⁴⁷ que tenía como objetivo la administración, distribución y ejecución de los recursos provenientes de los recursos producto de la explotación de los recursos no renovables, especialmente provenientes de hidrocarburos en los llanos orientales. En consecuencia llevó a que dicha distribución de recursos de regalías directas con base en el diseño constitucional vigente generará la concentración del 80% de estos recursos en entidades territoriales que representan penas el 17% de la población (DNP, 2010).

Gráfico 4. Principales beneficiarios de las regalías directas.



Fuente: DNP con base en la participación de Regalías 1994-2009

⁴⁷ La Ley 141 de 1994 regula el derecho del Estado en el goce de recursos de regalías, establece reglas para su liquidación y distribución, crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías y dicta otras disposiciones. Esta norma está complementada con la Ley 756 de 2002 (PGR, 2011, Pág. 128).

Para dimensionar una de las grandes paradojas que se vivió en este periodo: el departamento con mayor participación en las regalías era el departamento de Casanare con el 23.5%, un departamento con tan solo el 0.7% de participación en la población total del país, y en tercer lugar se ubicaba Arauca con el 10.4% con el 0.5% del total de la población del país, lo que significa que entre estos dos departamentos que sumaban el 1,2% de la población recibían giros del 33,9% del total de las regalías generadas (Gráfico 4), esta es una de las razones por las cuales despierta interés para realizar el presente análisis.

Al realizar una operación básica de dividir los recursos de regalías acumulados recibidos en el periodo 1994-2009 entre la población registrada en el DANE a 2009, tendríamos un resultado que escandalizaría, para el departamento de Casanare el valor per cápita de las regalías se calculó en \$20,152,418.51 y para el departamento de Arauca en \$11,654,472.06. ¿Entonces porqué la paradoja? Pues, como veremos más adelante las coberturas en los indicadores de calidad de vida no fueron alcanzadas durante el periodo de análisis.

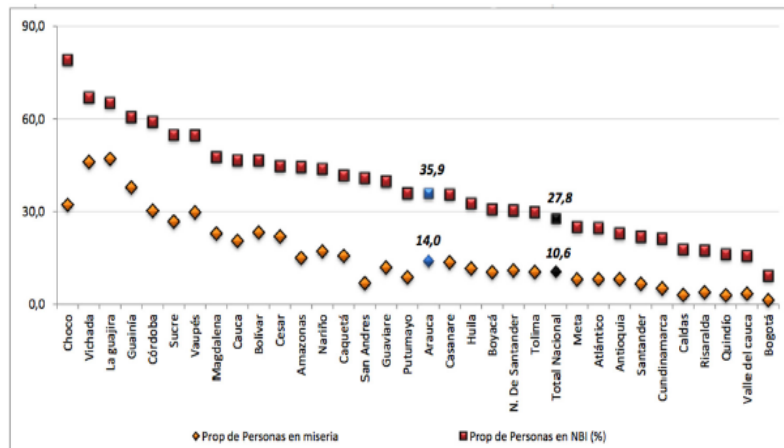
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

La tercera parte de esta disertación son las condiciones de vida, que tienen que ver con el mejoramiento del desarrollo humano, teniendo como referencia que el “Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ha sido denominado un método directo” de medición de la pobreza porque nos permite observar, directamente, la falta de cobertura de ciertos bienes o servicios básicos. En América Latina, este método se utiliza ampliamente para la construcción de mapas de necesidades básicas insatisfechas que permite la identificación de áreas o regiones prioritarias en el diseño y asignación de recursos de programas sociales. Este método ha identificado como necesidades básicas las siguientes: contar con una vivienda; tener una vida saludable, asociada frecuentemente con los servicios básicos de la vivienda; conocer y entender el entorno “educación”; y, garantizar la subsistencia de los miembros del hogar (CEPAL, 2001, p. 64).

Según el DANE en 1993 el índice NBI del departamento de Arauca era de 53.76% y en el departamento de Casanare era de 52.10% (Gráfico 5). Así, según el DANE el total de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del departamento de Arauca es de 35,9%, mayor en 8,1 puntos porcentuales al total nacional (27,8%). Por su parte, las personas en miseria según esta metodología se encuentran en 14,0, mayor al total nacional en 3,4 puntos porcentuales” (Ministerio de Trabajo, 2012). En cuanto al departamento de Casanare el NBI es de 35,55%, mayor en 7,75 puntos porcentuales al total nacional (27,8%), lo cual refleja una mejora en las condiciones de vida en 17.86 puntos porcentuales respecto a 1993 para el departamento de Arauca y de 16,5 puntos porcentuales para el departamento de Casanare.

Gráfico 5. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Gráfica 7. Necesidades Básicas Insatisfechas por departamento. Año 2011



Fuente: DANE - Necesidades Básicas Insatisfechas. Actualización al 30 de junio de 2011, con base al censo poblacional 2005

Fuente: DANE- NBI. Actualización al 30 de junio de 2011, con base al censo poblacional 2005

Resalta el informe del Ministerio de Trabajo (2012) que “El componente más crítico del indicador de NBI del departamento de Arauca es la vivienda, con una participación en el total de 19%: en cabecera con 15,5% y el resto de 44,7%, que expresa una baja calidad de las vivienda, por ser viviendas móviles, o ubicadas en refugios naturales o bajo puentes, sin paredes, con paredes de tela, de materiales de desecho o con pisos de tierra (en zona rural el piso de tierra debe estar asociado a paredes de material semipermanente o precedero).”

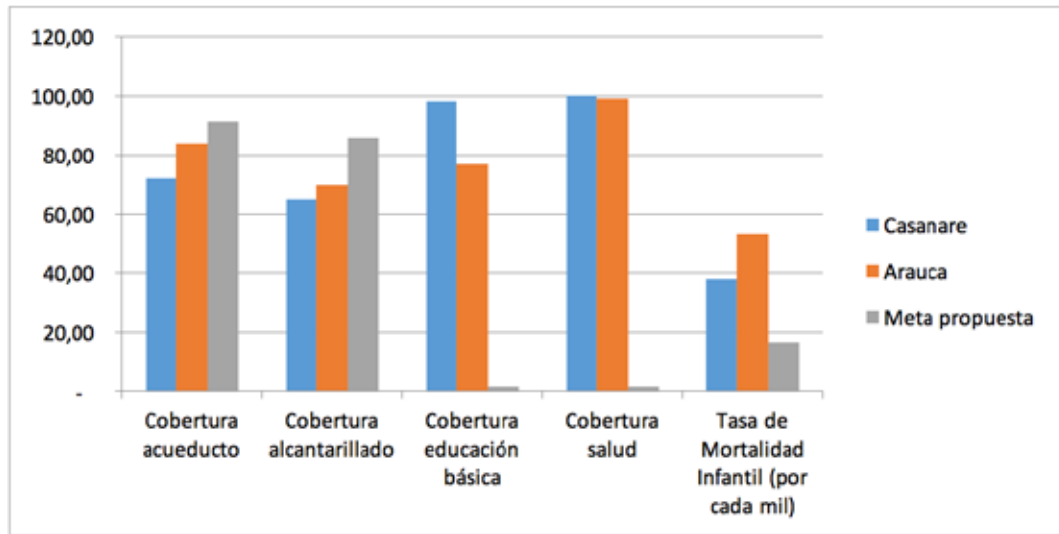
Incluso en el departamento de Casanare se ha evidenciado que presenta deficiencias en el acceso al agua potable, falencia que se viene presentando en los últimos años, gran paradoja pues a pesar de ser uno de los tres departamentos con mayores recursos girados por regalías, Yopal la capital del departamento, no cuenta con un óptimo servicio de acueducto ni Planta de Tratamiento de Agua Potable. “En 2011, un deslizamiento destruyó la planta principal del acueducto, y desde ese momento el gobierno nacional, la Alcaldía y la Gobernación de Casanare han invertido casi 100.000 millones de pesos para atender soluciones de ‘corto, mediano y largo plazo’, pero ninguna de estas ha podido calmar la sed de manera definitiva de los yopaleños” (SEMANA, 2015).

Metas en Educación, Salud, Acueducto y Alacantarillado

Por último es necesario revisar que uno de los objetivos propuestos desde la expedición de la Ley 141 de 1994 fue promover que los departamentos y municipios receptores de regalías alcanzaran

las coberturas mínimas de los servicios de educación, salud, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil. Mientras las entidades territoriales beneficiarios de regalías no alcancen las coberturas mínimas en estos sectores, los departamentos deben asignar por lo menos el 60% de los recursos de regalías y compensaciones, y los municipios el 75% de estos recursos, hasta lograr dichos propósitos (Congreso de la República, 1994).

Gráfico 6. Indicadores: Salud, educación, acueducto y alcantarillado a 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de información DANE 2008.

Los indicadores a 2008 muestran cobertura del 100% en salud en Casanare y del 99% en Arauca, sin embargo es preocupante que la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) sea tan alta llegando en Casanare a un 38 y en Arauca a 55 por cada mil, cuando la meta era del 16.5 por cada mil. Relacionado con los indicadores de salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) dice que tienen gran incidencia en la salud el comportamiento de los indicadores de acueducto y alcantarillado, que para el caso de Casanare en Acueducto alcanza una cobertura de 72% y en Alcantarillado de 65%, mientras que Arauca lo supera en acueducto puesto que logra 84% de cobertura y en alcantarillado 70%; quedando muy por debajo de las metas del 91,5% para acueducto y 85,5% para alcantarillado. No obstante en el sector educación donde Casanare alcanzó cobertura de educación básica del 98% mientras que Arauca apenas logró el 77%, sin embargo tampoco alcanzaron el 100% de la meta propuesta (Ministerio de Trabajo, 2012).

Algo positivo y de resaltar es que en el departamento de Arauca en el año 2011 “el número de afiliados de los regímenes de salud para el año 2011 fue de 221.332 de afiliados, distribuidos en régimen subsidiado: 179.539 afiliados, régimen contributivo 33.102 y régimen especial 8.691” (Ministerio

de Trabajo, 2012), lo cual significó que la cobertura alcanzara el 100% según informe (Supersalud, 2011).

Impacto de la descentralización

Según Oates (1977) quien recogió el trabajo de Richard Musgrave, argumenta que para tener impacto importante en el crecimiento económico, considera la descentralización fiscal como una de las formas posibles de lograr eficiencia en la provisión de bienes públicos a través de la adecuada ejecución de los presupuestos públicos. Para el caso de estudio este proceso de descentralización de los recursos de las regalías, planteó una herramienta para que estos departamentos pudieran mejorar las necesidades identificadas como prioritarias.

A estos departamentos donde los indicadores mostraban que existía abandono del Estado ya que su alcance con el sistema centralizado era difícil, la Ley 141 de 1994 le da la oportunidad para a través de inversiones que benefician el desarrollo social y económico de sus habitantes alcancen la mayor cobertura posible y para ello se deben ceñir a las metas propuestas en Salud, Educación, Acueducto y Alcantarillado. De esta manera el desarrollo regional estaba atado a la descentralización de competencias y de ejecución de recursos, luego debía resultar exitoso este proceso y hacer que estos departamentos alejados y olvidados del centro del país, pudieran resurgir con un mejor desarrollo humano, es decir, el impacto deseado de la descentralización.

Corrupción en la ejecución de los recursos de regalías

Entre los ejemplos de corrupción en la ejecución de los recursos de regalías para estos dos departamentos están “la piscina con olas y el velódromo de Arauca, una manga de coleo y una planta procesadora de yuca que nunca operó en Casanare” los cuales se fueron sumando a la larga lista de noticias en las que se denunció el derroche de las regalías en municipios con grandes yacimientos de hidrocarburos. Estas denuncias hechas por el ex contralor Hernández Gamarra, quien había alertado al gobierno y a la opinión pública nacional: “las regiones y los municipios beneficiados con recursos de las regalías, ya registran pérdidas por cerca de \$600.000 millones, por cuenta de la corrupción”. Recursos que bien utilizados en proyectos de acueductos y alcantarillado tendrían mejor sentido con la destinación de los recursos de las regalías directas (Universidad Nacional de Colombia, 2013).

Conclusiones

El ingreso per cápita para estos dos departamentos fue el más alto que se presentó, Casanare con \$20,152,418.51 y Arauca con \$11,654,472.06, recursos suficientes que marcaron una gran oportunidad desde la descentralización de la ejecución de recursos para acabar con la pobreza y lograr

mejor desarrollo humano y social, pero que no fue bien aprovechada por los gobiernos de turno en el periodo analizado; las inversiones no fueron bien canalizadas en las prioridades de la Ley 141 de 1994. Son cifras que en el acumulado reflejan que si a cada persona se le hubiese invertido lo que le correspondía, estos dos departamentos Casanare y Arauca, sin duda habrían acabado con las Necesidades Básicas Insatisfechas, alcanzando un mayor desarrollo humano pero la gran paradoja es que con tanto recurso, las metas de cobertura no se lograron.

La cantidad de recursos que se recibieron por estos dos departamentos que sumaban la tercera parte del total de ingresos por regalías directas, daba para que todos los indicadores de los aspectos priorizados por la Ley 141 de 1994 lograran indicadores del 100% en coberturas, pero en cambio departamentos como Casanare tiene graves problemas para el acceso a servicio de agua potable y en el departamento de Arauca las necesidades de acceso a vivienda digna es un problema vigente.

El proceso de descentralización que buscaba calidad de vida de los habitantes de estos dos departamentos no impactó como se esperaba, sin embargo se reflejan mejoras en cuanto a cobertura de educación básica y salud, pero en cuanto a la tasa de mortalidad infantil se quedan cortos con el 38 y 53 por cada mil para Casanare y Arauca respectivamente frente a la meta del 16,5 por cada mil, situación que no se justifica desde ningún punto de vista, pues con tanto recurso disponible se debía evitar la muerte de los niños. Al igual que en los temas de Agua Potable y Saneamiento Básico, si bien se hicieron avances, quedarón por debajo de la meta con 72% y 65% de cobertura en Acueducto y Alcantarillado para Casanare y del 84% y 70% de cobertura en Acueducto y alcantarillado para Arauca, lo que sin duda hubiese incidido en el mejoramiento de la calidad de vida aún más de lo que se logró.

A partir de casos como estos de los departamentos de Casanare y Arauca se generaron los argumentos necesarios para generar un proceso de re centralización de los recursos de las regalías, persiguiendo la re distribución hacia todo el territorio nacional, debido a que los recursos del subsuelo son del Estado. “Sonados casos de corrupción en las regiones que se beneficiaban directamente con estos recursos se hicieron aún más evidentes en el informe entregado por la Contraloría General de la Nación en 2012. Estos antecedentes llevaron a la revisión del Fondo Nacional de Regalías y a la creación del Sistema General de Regalías (SGR), para lo cual fue necesaria la reforma constitucional que modificó los artículos 360 y 361, y posteriormente la Ley 1530 de 2012, que lo reglamenta” (Universidad Nacional de Colombia, 2013).

En consecuencia, permite concluir que estos dos departamentos tuvieron el mayor ingreso per-capita, pero no cumplieron las metas de cobertura, significando que el proceso de descentralización no impactó como se esperaba, sin embargo se reflejan mejoras en educación básica y salud, pero en mortalidad infantil se quedan cortos situación que no se justifica.

Lista de Referencias

- CEPAL. (2001). El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina.
- Congreso de la República. (1994). Ley 141. Bogotá, Colombia.
- DANE. (2005). *Censo DANE-2005*. Bogotá.
- DNP. (2010). Sistema General de Regalías - SGR. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Minas y Energía. (2004, Diciembre). Boletín Estadístico. *Boletín Estadístico de Minas y Energía 1994 - 2004*. Bogotá, Colombia: Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.
- Ministerio de Trabajo. (2012). *Documento diagnóstico Departamento de Arauca*. Bogotá.
- Oates, W. (1977). Federalismo fiscal. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- SEMANA. (2015, Mayo 23). Yopal, cuatro años sin agua. Bogotá, Colombia.
- Supersalud. (2011). *Departamento de Casanare resumen a 31 de Diciembre de 2011*. Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia. (2013). Sistema General de Regalías “El sabor amargo y dulce de la mermelada”. *Claves para el debate público* (59).
- Universidad Nacional de Colombia, CID. (2014). *Aproximación a la problemática de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Yopal*. Bogotá.

LA GRAN PARADOJA DE LA DESCENTRALIZACIÓN: Alto ingreso por regalías y déficit en desarrollo humano. El caso de Arauca y Casanare.

*Luz Adriana Díaz Cordero
Wilson Armando Lancheros Cañón.* ⁴⁸

Resumen

En este trabajo se realizará un análisis a los departamentos de Arauca y Casanare los mayores beneficiarios de ingresos por regalías y a las metas de cobertura propuestas en la Ley 141 de 1994. Se plantea la existencia de una gran paradoja, debido a que en el tránsito a la descentralización que atravesaba Colombia con el propósito de darle mayor autonomía a los municipios y departamentos e impactar de manera positiva en el desarrollo humano, satisfaciendo necesidades básicas. Sin embargo, los resultados observados demostraron que no fue posible. Se analizaron para el periodo de 1994 a 2009 aspectos como son la población, los ingresos provenientes del giro de regalías, los indicadores Necesidades Básicas Insatisfechas y los de cobertura de Salud, Educación, Acueducto y Alcantarillado, el impacto de la descentralización esperado y se referencian algunos aspectos con los hechos más sonados de corrupción en el manejo de las regalías.

Introducción

Arauca y Casanare son los departamentos de la región de los llanos orientales donde se realiza la mayor extracción de petróleo crudo y gas natural (recursos no renovables). Estos departamentos recibieron el más alto ingreso por concepto de regalías directas, sin embargo no alcanzaron las metas en acueducto, alcantarillado e indicadores de salud con respecto a la tasa de mortalidad infantil, lo que impacta negativamente en el desarrollo humano.

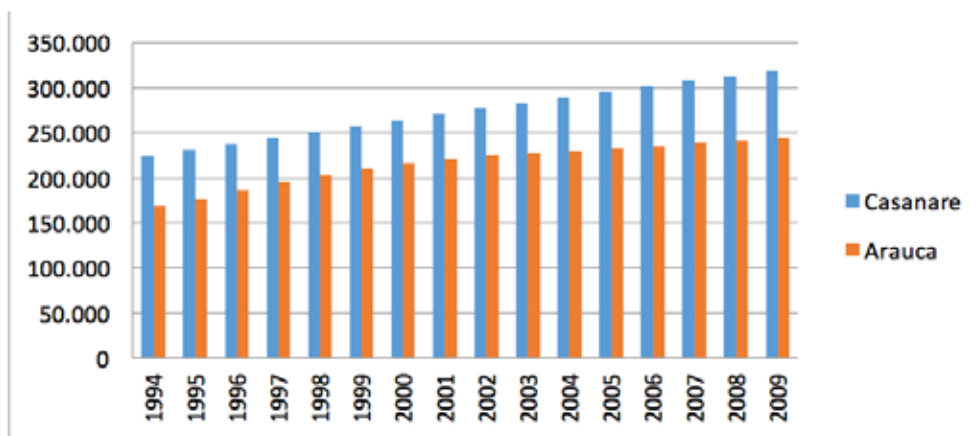
Por lo anterior se realiza acotación en cuanto a la población registrada en los departamentos de análisis; el ingreso proveniente de los giros directos de las regalías, con lo cual se puede indicar el ingreso per cápita por regalías directas; luego se revisa el índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI; después se revisan las metas de cobertura de Salud, Educación, Acueducto y Alcantarillado, contrastando con el impacto del proceso de descentralización para luego analizar algunos hechos de corrupción objeto de noticias de despilfarro en proyectos que nada tienen que ver con las metas de cobertura priorizadas.

48 Mastrandos Admistración Pública Territorial.

Población

Para empezar esta disertación es necesario poner en contexto la dinámica de la población de los dos departamentos objeto de análisis que, de acuerdo a la información de las series estadísticas del DANE, en el departamento de Casanare pasó de 223,871 habitantes en 1994 a 319,515 habitantes en 2009 y en el departamento de Arauca pasó de 169,038 habitantes en 1994 a 244,507 habitantes en 2009 (Gráfico 1). Este aumento de población se justificaría por las oportunidades de empleo y en general por las dinámicas económicas resultado de la bonanza petrolera.

Gráfico 1. Población 1994 a 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de población DANE. Censo 2005 Proyecciones 1985 a 2020

Ingresos por regalías en el periodo 1994 a 2009

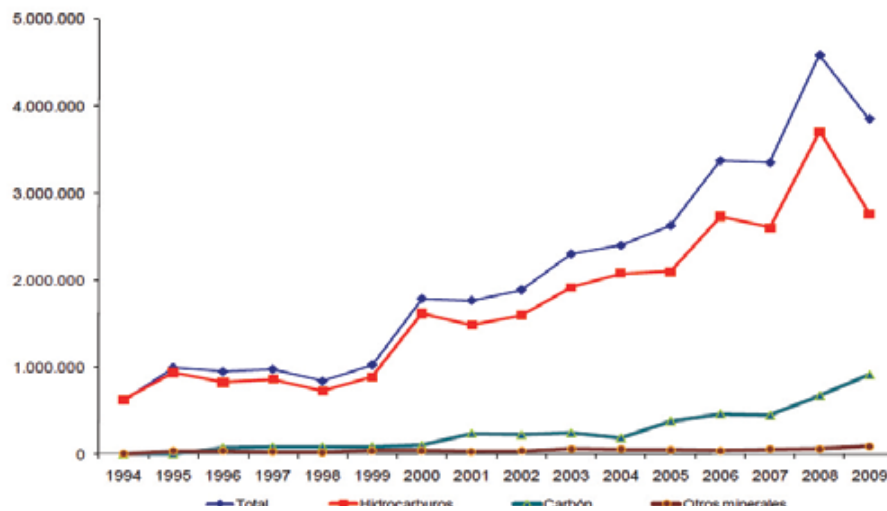
Es importante anotar que en el país por cuenta de los descubrimientos de los yacimientos de Caño Límón, Cusiana y Cupiagua, inició la bonanza de recursos por regalías. Estos yacimientos ubicados en los departamentos de Arauca y Casanare, dieron lugar a la exploración y explotación de las más grandes reservas de hidrocarburos halladas hasta ese momento en Colombia; para 1994 las reservas probadas de petróleo llegaron a 3.139 millones de barriles y la relación reservas/producción de 12 años. Con una producción de 455.000 barriles de petróleo por día, el 53% se destinaba al consumo interno, y el 47% restante se destinaba a exportación (Ministerio de Minas y Energía, 2004).

A principios de los años noventa, cuando ya se había sumado la producción de Cusiana y Cupiagua, el país tuvo un nuevo período de auge petrolero y aumentaron las exportaciones por este concepto, pasando de US\$455 millones en 1986, a US\$2,2 miles de millones en 1995, lo cual dio lugar a la generación de regalías por la explotación de estos recursos naturales no renovables (Ministerio de Minas y Energía, 2004), así “En 1992 entró en producción Cusiana con 2.575 barriles/día y Cupiagua en 1996 con una producción de 4.500 barriles/día. En 1999 estos dos campos alcanzaron su

máxima producción, aportando más de 400.000 barriles/día a la producción nacional, es decir, cerca del 50% de la misma” (Ministerio de Minas y Energía, 2004, p. 23).

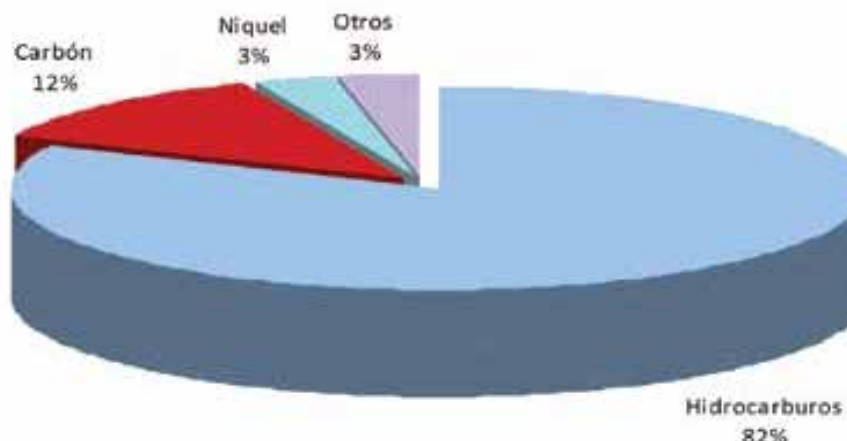
Para el periodo comprendido entre 1994 y 2009 se generaron regalías cercanas a los \$42,2 billones a precios constantes de 2009. De las regalías generadas, \$33,3 billones corresponden a regalías directas y \$8,9 billones a indirectas. Del total de regalías directas, las generadas por explotación de hidrocarburos ascendieron en el mismo período a \$27,4 billones a precios constantes de 2009, que representan el 82% del giro total, seguidas por las derivadas de la explotación de carbón que correspondieron a \$4,1 billones, níquel con \$1.1 billones y otros recursos naturales con \$0,6 billones, que representaron el 12%, 3% y 3%, respectivamente (Gráficos 2 y 3).

Gráfico 2. Giros regalías directas período 1994-2009 (Millones de pesos constantes de 2009)



Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994-2003 y ANH 2004-2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995-2003 e Ingeominas 2004-2009.

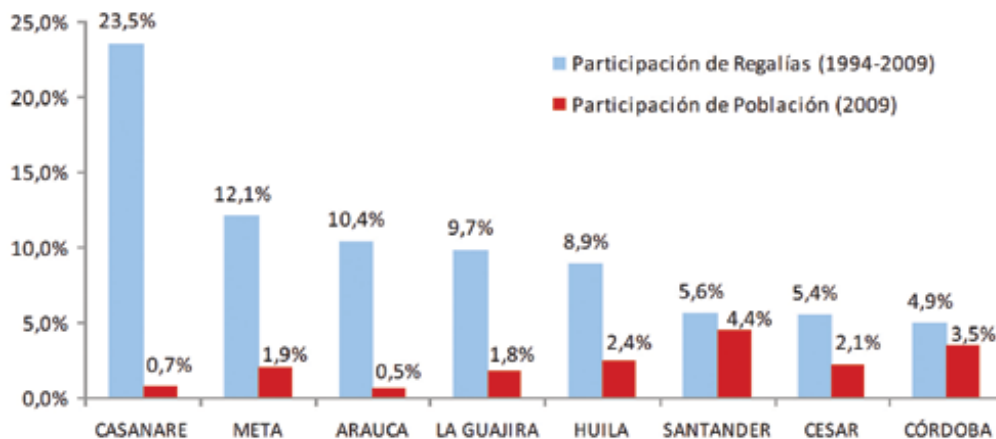
Gráfico 3. Participación de regalías por tipo de recurso natural no renovable 1994-2009



Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994-2003 y ANH 2004-2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995-2003 e Ingeominas 2004-2009. *Recurso Natural No Renovable (RNNR).

Una vez se conocen las proyecciones de las reservas por explotación de hidrocarburos y revisando los antecedentes de las bonanzas pasadas, especialmente la de café de 1977 y las repercusiones en la economía, el gobierno nacional establece el Fondo Nacional de Regalías (FNR)⁴⁹ que tenía como objetivo la administración, distribución y ejecución de los recursos provenientes de los recursos producto de la explotación de los recursos no renovables, especialmente provenientes de hidrocarburos en los llanos orientales. En consecuencia llevó a que dicha distribución de recursos de regalías directas con base en el diseño constitucional vigente generará la concentración del 80% de estos recursos en entidades territoriales que representan penas el 17% de la población (DNP, 2010).

Gráfico 4. Principales beneficiarios de las regalías directas.



Fuente: DNP con base en la participación de Regalías 1994-2009

Para dimensionar una de las grandes paradojas que se vivió en este periodo: el departamento con mayor participación en las regalías era el departamento de Casanare con el 23,5%, un departamento con tan solo el 0,7% de participación en la población total del país, y en tercer lugar se ubicaba Arauca con el 10,4% con el 0,5% del total de la población del país, lo que significa que entre estos dos departamentos que sumaban el 1,2% de la población recibían giros del 33,9% del total de las regalías generadas (Gráfico 4), esta es una de las razones por las cuales despierta interés para realizar el presente análisis.

49 La Ley 141 de 1994 regula el derecho del Estado en el goce de recursos de regalías, establece reglas para su liquidación y distribución, crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías y dicta otras disposiciones. Esta norma está complementada con la Ley 756 de 2002 (PGR, 2011, Pág. 128).

Al realizar una operación básica de dividir los recursos de regalías acumulados recibidos en el periodo 1994-2009 entre la población registrada en el DANE a 2009, tendríamos un resultado que escandalizaría, para el departamento de Casanare el valor per cápita de las regalías se calculó en \$20,152,418.51 y para el departamento de Arauca en \$11,654,472.06. ¿Entonces porqué la paradoja? Pues, como veremos más adelante las coberturas en los indicadores de calidad de vida no fueron alcanzadas durante el periodo de análisis.

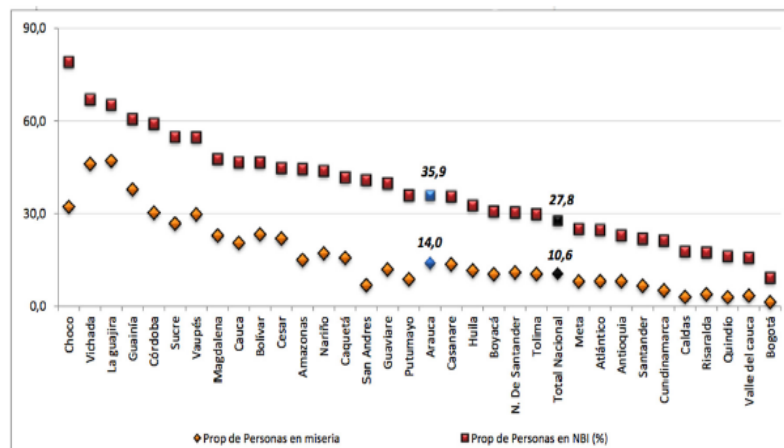
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

La tercera parte de esta disertación son las condiciones de vida, que tienen que ver con el mejoramiento del desarrollo humano, teniendo como referencia que el “Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ha sido denominado un método directo” de medición de la pobreza porque nos permite observar, directamente, la falta de cobertura de ciertos bienes o servicios básicos. En América Latina, este método se utiliza ampliamente para la construcción de mapas de necesidades básicas insatisfechas que permite la identificación de áreas o regiones prioritarias en el diseño y asignación de recursos de programas sociales. Este método ha identificado como necesidades básicas las siguientes: contar con una vivienda; tener una vida saludable, asociada frecuentemente con los servicios básicos de la vivienda; conocer y entender el entorno “educación”; y, garantizar la subsistencia de los miembros del hogar (CEPAL, 2001, p. 64).

Según el DANE en 1993 el índice NBI del departamento de Arauca era de 53.76% y en el departamento de Casanare era de 52.10% (Gráfico 5). Así, según el DANE el total de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del departamento de Arauca es de 35.9%, mayor en 8,1 puntos porcentuales al total nacional (27,8%). Por su parte, las personas en miseria según esta metodología se encuentran en 14,0, mayor al total nacional en 3,4 puntos porcentuales” (Ministerio de Trabajo, 2012). En cuanto al departamento de Casanare el NBI es de 35,55%, mayor en 7,75 puntos porcentuales al total nacional (27,8%), lo cual refleja una mejora en las condiciones de vida en 17.86 puntos porcentuales respecto a 1993 para el departamento de Arauca y de 16,5 puntos porcentuales para el departamento de Casanare.

Gráfico 5. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Gráfica 7. Necesidades Básicas Insatisfechas por departamento. Año 2011



Fuente: DANE - Necesidades Básicas Insatisfechas. Actualización al 30 de junio de 2011. con base al censo poblacional 2005

Fuente: DANE- NBI. Actualización al 30 de junio de 2011, con base al censo poblacional 2005

Resalta el informe del Ministerio de Trabajo (2012) que “El componente más crítico del indicador de NBI del departamento de Arauca es la vivienda, con una participación en el total de 19%: en cabecera con 15,5% y el resto de 44,7%, que expresa una baja calidad de las vivienda, por ser viviendas móviles, o ubicadas en refugios naturales o bajo puentes, sin paredes, con paredes de tela, de materiales de desecho o con pisos de tierra (en zona rural el piso de tierra debe estar asociado a paredes de material semipermanente o precedero).”

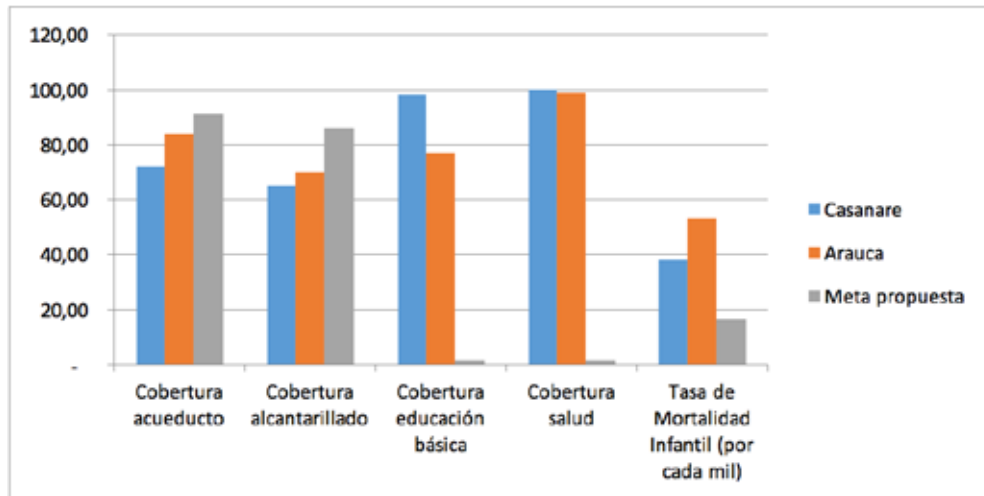
Incluso en el departamento de Casanare se ha evidenciado que presenta deficiencias en el acceso al agua potable, falencia que se viene presentando en los últimos años, gran paradoja pues a pesar de ser uno de los tres departamentos con mayores recursos girados por regalías, Yopal la capital del departamento, no cuenta con un óptimo servicio de acueducto ni Planta de Tratamiento de Agua Potable. “En 2011, un deslizamiento destruyó la planta principal del acueducto, y desde ese momento el gobierno nacional, la Alcaldía y la Gobernación de Casanare han invertido casi 100.000 millones de pesos para atender soluciones de ‘corto, mediano y largo plazo’, pero ninguna de estas ha podido calmar la sed de manera definitiva de los yopaleños” (SEMANA, 2015).

Metas en Educación, Salud, Acueducto y Alcantarillado

Por último es necesario revisar que uno de los objetivos propuestos desde la expedición de la Ley 141 de 1994 fue promover que los departamentos y municipios receptores de regalías alcanzaran las coberturas mínimas de los servicios de educación, salud, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil. Mientras las entidades territoriales beneficiarios de regalías no alcancen las coberturas

mínimas en estos sectores, los departamentos deben asignar por lo menos el 60% de los recursos de regalías y compensaciones, y los municipios el 75% de estos recursos, hasta lograr dichos propósitos (Congreso de la República, 1994).

Gráfico 6. Indicadores: Salud, educación, acueducto y alcantarillado a 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de información DANE 2008.

Los indicadores a 2008 muestran cobertura del 100% en salud en Casanare y del 99% en Arauca, sin embargo es preocupante que la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) sea tan alta llegando en Casanare a un 38 y en Arauca a 55 por cada mil, cuando la meta era del 16.5 por cada mil. Relacionado con los indicadores de salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) dice que tienen gran incidencia en la salud el comportamiento de los indicadores de acueducto y alcantarillado, que para el caso de Casanare en Acueducto alcanza una cobertura de 72% y en Alcantarillado de 65%, mientras que Arauca lo supera en acueducto puesto que logra 84% de cobertura y en alcantarillado 70%; quedando muy por debajo de las metas del 91,5% para acueducto y 85,5% para alcantarillado. No obstante en el sector educación donde Casanare alcanzó cobertura de educación básica del 98% mientras que Arauca apenas logró el 77%, sin embargo tampoco alcanzaron el 100% de la meta propuesta (Ministerio de Trabajo, 2012).

Algo positivo y de resaltar es que en el departamento de Arauca en el año 2011 “el número de afiliados de los regímenes de salud para el año 2011 fue de 221.332 de afiliados, distribuidos en régimen subsidiado: 179.539 afiliados, régimen contributivo 33.102 y régimen especial 8.691” (Ministerio de Trabajo, 2012), lo cual significó que la cobertura alcanzara el 100% según informe (Supersalud, 2011).

Impacto de la descentralización

Según Oates (1977) quien recogió el trabajo de Richard Musgrave, argumenta que para tener impacto importante en el crecimiento económico, considera la descentralización fiscal como una de las formas posibles de lograr eficiencia en la provisión de bienes públicos a través de la adecuada ejecución de los presupuestos públicos. Para el caso de estudio este proceso de descentralización de los recursos de las regalías, planteó una herramienta para que estos departamentos pudieran mejorar las necesidades identificadas como prioritarias.

A estos departamentos donde los indicadores mostraban que existía abandono del Estado ya que su alcance con el sistema centralizado era difícil, la Ley 141 de 1994 le da la oportunidad para a través de inversiones que benefician el desarrollo social y económico de sus habitantes alcancen la mayor cobertura posible y para ello se deben ceñir a las metas propuestas en Salud, Educación, Acueducto y Alcantarillado. De esta manera el desarrollo regional estaba atado a la descentralización de competencias y de ejecución de recursos, luego debía resultar exitoso este proceso y hacer que estos departamentos alejados y olvidados del centro del país, pudieran resurgir con un mejor desarrollo humano, es decir, el impacto deseado de la descentralización.

Corrupción en la ejecución de los recursos de regalías

Entre los ejemplos de corrupción en la ejecución de los recursos de regalías para estos dos departamentos están “la piscina con olas y el velódromo de Arauca, una manga de coleo y una planta procesadora de yuca que nunca operó en Casanare” los cuales se fueron sumando a la larga lista de noticias en las que se denunció el derroche de las regalías en municipios con grandes yacimientos de hidrocarburos. Estas denuncias hechas por el excontralor Hernández Gamarra, quien había alertado al gobierno y a la opinión pública nacional: “las regiones y los municipios beneficiados con recursos de las regalías, ya registran pérdidas por cerca de \$600.000 millones, por cuenta de la corrupción”. Recursos que bien utilizados en proyectos de acueductos y alcantarillado tendrían mejor sentido con la destinación de los recursos de las regalías directas (Universidad Nacional de Colombia, 2013).

Conclusiones

El ingreso per cápita para estos dos departamentos fue el más alto que se presentó, Casanare con \$20,152,418.51 y Arauca con \$11,654,472.06, recursos suficientes que marcaron una gran oportunidad desde la descentralización de la ejecución de recursos para acabar con la pobreza y lograr mejor desarrollo humano y social, pero que no fue bien aprovechada por los gobiernos de turno en el periodo analizado; las inversiones no fueron bien canalizadas en las prioridades de la Ley 141 de 1994. Son cifras que en el acumulado reflejan que si a cada persona se le hubiese invertido lo que le

correspondía, estos dos departamentos Casanare y Arauca, sin duda habían acabado con las Necesidades Básicas Insatisfechas, alcanzando un mayor desarrollo humano pero la gran paradoja es que con tanto recurso, las metas de cobertura no se lograron.

La cantidad de recursos que se recibieron por estos dos departamentos que sumaban la tercera parte del total de ingresos por regalías directas, daba para que todos los indicadores de los aspectos priorizados por la Ley 141 de 1994 lograran indicadores del 100% en coberturas, pero en cambio departamentos como Casanare tiene graves problemas para el acceso a servicio de agua potable y en el departamento de Arauca las necesidades de acceso a vivienda digna es un problema vigente.

El proceso de descentralización que buscaba calidad de vida de los habitantes de estos dos departamentos no impactó como se esperaba, sin embargo se reflejan mejoras en cuanto a cobertura de educación básica y salud, pero en cuanto a la tasa de mortalidad infantil se quedan cortos con el 38 y 53 por cada mil para Casanare y Arauca respectivamente frente a la meta del 16,5 por cada mil, situación que no se justifica desde ningún punto de vista, pues con tanto recurso disponible se debía evitar la muerte de los niños. Al igual que en los temas de Agua Potable y Saneamiento Básico, si bien se hicieron avances, quedaron por debajo de la meta con 72% y 65% de cobertura en Acueducto y Alcantarillado para Casanare y del 84% y 70% de cobertura en Acueducto y alcantarillado para Arauca, lo que sin duda hubiese incidido en el mejoramiento de la calidad de vida aún más de lo que se logró.

A partir de casos como estos de los departamentos de Casanare y Arauca se generaron los argumentos necesarios para generar un proceso de re centralización de los recursos de las regalías, persiguiendo la re distribución hacia todo el territorio nacional, debido a que los recursos del subsuelo son del Estado. “Sonados casos de corrupción en las regiones que se beneficiaban directamente con estos recursos se hicieron aún más evidentes en el informe entregado por la Contraloría General de la Nación en 2012. Estos antecedentes llevaron a la revisión del Fondo Nacional de Regalías y a la creación del Sistema General de Regalías (SGR), para lo cual fue necesaria la reforma constitucional que modificó los artículos 360 y 361, y posteriormente la Ley 1530 de 2012, que lo reglamenta” (Universidad Nacional de Colombia, 2013).

En consecuencia, permite concluir que estos dos departamentos tuvieron el mayor ingreso per capita, pero no cumplieron las metas de cobertura, significando que el proceso de descentralización no impactó como se esperaba, sin embargo se reflejan mejoras en educación básica y salud, pero en mortalidad infantil se quedan cortos situación que no se justifica.

Lista de Referencias

- CEPAL. (2001). El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina.
- Congreso de la República. (1994). Ley 141. Bogotá, Colombia.
- DANE. (2005). *Censo DANE-2005*. Bogotá.
- DNP. (2010). Sistema General de Regalías - SGR. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Minas y Energía. (2004, Diciembre). Boletín Estadístico. *Boletín Estadístico de Minas y Energía 1994 - 2004*. Bogotá, Colombia: Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.
- Ministerio de Trabajo. (2012). *Documento diagnóstico Departamento de Arauca*. Bogotá.
- Oates, W. (1977). Federalismo fiscal. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- SEMANA. (2015, Mayo 23). Yopal, cuatro años sin agua. Bogotá, Colombia.
- Supersalud. (2011). *Departamento de Casanare resumen a 31 de Diciembre de 2011*. Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia. (2013). Sistema General de Regalías “El sabor amargo y dulce de la mermelada”. *Claves para el debate público* (59).
- Universidad Nacional de Colombia, CID. (2014). *Aproximación a la problemática de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Yopal*. Bogotá.

ANÁLISIS DEL IMPACTO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS TICS EN LA ALCALDÍA DE TUNJA

Rene Tejedor Lopez⁵⁰
Fabian Sepulveda Reyes⁵¹
Waldina Sanabria Avila⁵²
Marilce Andrea Perez Manrique⁵³
Giovanna Del Pilar Soto Barreto⁵⁴

RESUMEN

La presente ponencia trata sobre el impacto social que genera la reingeniería de la administración de la Alcaldía de Tunja, frente al uso de las TICS para fortalecer los procesos de comunicación; aplicada a la cantidad de usuarios, la solución del problema referenciado, las problemáticas como fuente de información para mejoramientos futuros; tomados como medidores de efectividad en la implementación de las Tecnologías de Información específicas. Se busca identificar si la nueva gerencia administrativa de las TICS, nos arroja verdaderos polos de interacción efectivos, que permitan que la información fluya en forma inmediata; y si los avances en los procesos de comunicación han tenido impacto social ligados al desarrollo de Tunja.

PALABRAS CLAVE: TICS, Sociedad, práctica, implementación, Gestión, Comunicación.

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia se enmarca en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICS) para fortalecer la oferta y entrega de servicios y trámites a la ciudadanía Tunjana por parte de la administración municipal, con calidad integral y accesibilidad; que satisfagan sus expectativas y genere satisfacción a sus requerimientos.

Los servicios a la población Tunjana comprenden, los de información, interacción, participación y colaboración. Esta definición, adaptada del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, se alinea con la Estrategia de Gobierno en línea, cuyo propósito es “contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente, más participativo y que preste mejores servicios a los ciudadanos y las empresas, mediante el aprovechamiento de las TICS y la colaboración de la sociedad”.

50 Profesión: Médico Veterinario y Zootecnista. correo electrónico: regutelo@yahoo.es

51 Profesión: Administrador de Empresas, correo electrónico: fabsepi@gmail.com

52 Profesión: Contadora Publica. correo electrónico: waldina.sanabria@gmail.com

53 Profesión: Administradora pública. correo electrónico: santiagoyalejandro@gmail.com

54 Profesión: Administradora pública. correo electrónico: giova.soto@hotmail.com

En este sentido, el mejoramiento de los servicios al ciudadano a través del uso de las TICS constituye el fin primordial de los proyectos innovadores implementados por la administración municipal, de modo tal que pueda brindar servicios más eficientes, integrales e incluyentes de todos los actores de la sociedad, con calidad,

Y que, a su vez, generen ahorros en costos y tiempos en comparación con los servicios anteriormente brindados.

Se describirá el tema específico de la investigación, abordando temas de conocimiento implícito en las TICS, aplicados en administración Municipal de Tunja, en cuanto refiere al tema específico de atención al ciudadano, incursionando en temas modernos de la gestión administrativa como son los procesos y procedimientos utilizados en la implementación de las tecnologías de información y comunicación; utilizando diversas formas de apreciación y comprobación que sustentan las bases propias de la investigación, basados no solo en estadísticas sino en trabajo de campo dinámico que permiten el obtener datos reales y actuales respecto del tema investigado.

Por último el trabajo brinda un análisis sistemático acompañado de conclusiones Y recomendaciones que nos permiten aterrizar las ideas principales y enmarcarlas dentro del contexto propio de la investigación.

PLANTEAMIENTO PROBLEMA

¿Cuál ha sido el impacto y efectividad en la implementación de las TICS en la Alcaldía de Tunja, para fortalecer los procesos de comunicación?

La globalización dentro de sus efectos, ha generado una revolución informática, que ha trascendido fronteras obligando a las comunidades a interactuar, incluso a niveles internacionales; esta interacción de las comunidades y de los Gobiernos ha generado que entidades territoriales, en el caso particular Tunja, diseñe la reingeniería de la gerencia pública frente a los asociados territoriales.

Como toda política pública necesaria en la modernización de los quehaceres de la administración, fue necesario abordar el tema del impacto e implementación de las TICS en la Alcaldía de Tunja, porque era una necesidad social revestida de un interés público inmediato a la comunicación, acorde a la modernización de los entes territoriales del orden nacional.

Indiscutiblemente la implementación de este sistema de interacción ha causado un impacto social en la comunidad Tunjana, por cuanto se trata de una eficiente y rápida forma de comunicación con los ciudadanos a través de los diversos procedimientos y servicios de que dispone la administración a través de sus TICS.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el impacto de implementación frente a las TICS por parte de los Funcionarios de la Alcaldía de Tunja, para la contribución y optimización de los procesos de comunicación con el ciudadano.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la efectividad de la implementación de las TICS en la Alcaldía de Tunja para fortalecer el proceso de comunicación.
- Verificar que la evolución de la implementación de las TICS tiene especial cabida en el progreso tecnológico para los funcionarios de la Alcaldía de Tunja.
- Evidenciar las variables que inciden cada vez más en el uso de nuevos medios de comunicación, tales como Internet, intranet y el correo electrónico institucional, en la Alcaldía de Tunja para facilitar la comunicación.

METODOLOGIA

ALCALDÍA DE TUNJA DE LA MANO CON LAS TICS. “UN GRAN SALTO HACIA EL FUTURO”

TICS UNA BUENA ESTRATEGIA

El impacto de las TICS en los resultados del desempeño de los Empleados Públicos en las distintas Entidades en Colombia ha demostrado la complejidad de este tema pero ha permitido sobre todo ir avanzando en la distinción y precisión de sus diferentes dimensiones de Gobierno Electrónico a través de Gobierno en Línea (GEL), lo que ha tomado desde el modelo burocrático (GESTION PUBLICA) la forma de implementarla en la NUEVA GESTION PUBLICA como un verdadero modelo más personalizado y conllevando al ciudadano a la implementación de la tecnología e información garante y a la vez acercarse más a la Administración Pública.

Para la Alcaldía de Tunja si bien las tecnologías llamadas de la información y comunicación tienen en común la manipulación en formato digital, sus aplicaciones, funciones y características son muy diversas a pesar que son instrumentos, y como tales, pueden ser usados de distintas formas, para asegurar los derechos de los ciudadanos llamados hoy CLIENTES tanto internos como externos y se han basado a través de manuales y normatividad vigente para su desarrollo.

Igualmente, esta propuesta busca mediante el ejercicio de la investigación aplicada, un ejercicio de innovación constante en la aplicación de tecnologías que permitan optimizar y desarrollar procesos de importancia para la Entidad, para acercar más el proceso de comunicación del ciudadano al entorno de la Entidad Pública.

UNA HISTORIA REAL SOBRE LAS TICS EN LA ALCALDIA DE TUNJA

Cronología

Año 2009. Comenzó la experiencia TICS el 13 de diciembre de ese año, la ciudad de Tunja vivió una gran jornada masiva de certificación de Ciudadanos Digitales en la Plaza de Bolívar. En el evento, se contó con la activa participación de todos los funcionarios públicos y docentes de la ciudad, para presentar la prueba y certificar internacionalmente sus competencias digitales, en los casi 60 computadores dispuestos por “Tunja Digital”, fue ahí donde se empezó el impactante proceso de implementar las TICS en la Alcaldía de Tunja con la adquisición de equipos de cómputo de última tecnología.

Año 2010. Se adquirieron licencias antivirus ya que en el momento la Alcaldía de Tunja se exponía a infiltraciones y por ello el licenciamiento trajo la seguridad informática ya que se utiliza para siempre. Lo anterior es debido a que es un contrato de paga a la empresa que creó el antivirus el cual usan para verificar la legalidad del producto, pues la licencia de software es un contrato entre el licenciante (autor/titular de los derechos de explotación/distribuidor) y el licenciatario del programa informático.

Año 2011. Se implementó la política de Gobierno en Línea (a través MINTIC), se creó el banco de proyectos y se iniciaron gestiones con la Gobernación de Boyacá para incluir a Tunja en PVD (plan virtual digital) para lo cual se hizo un convenio que dio como resultado la adquisición de 10 antenas de Red WAN (WIDE ÁREA NETWORK).

Debido a lo anterior se empezó a trabajar con la página web del Ministerio ya que una de esas antenas está instalada en la terraza del edificio municipal y las otras 9 en diferentes sitios estratégicos para el cubrimiento de todo el municipio incluyendo las veredas.

Año 2012. Con el cambio de administración se adquirió la nueva plantilla de la web para lo cual se empezó a implementar la intranet (chat entre funcionarios), el manejo general del correo

electrónico el cual era obligatorio desde la auxiliar en servicios generales hasta el alcalde para que abrieran una cuenta de correo gratuito de los diferentes operadores preferiblemente Gmail, para lo cual hicimos caso muy pocos, se siguió mejorando la conexión red por ello se inició en el municipio el sistema de información y gestión del empleo público SIGEP el cual corresponde al sistema general de información administrativa del sector público.

Año 2013. Se adquirió más hardware y software para la Entidad, como el mejoramiento de la INTRANET apropiando por ejemplo no solo el chat, sino avisos a nivel interno, circulares y el link del SIGEP, la mesa de ayuda y de paso adoptaron la política de CERO PAPEL.

Iniciaron el estudio para implementar tramites en línea, a través de la presentación a la convocatoria N° 607 del 2012 de MINTIC y COLCIENCIAS cuyo objetivo fue conformar un banco de proyectos elegibles de iniciativas innovadoras en TIC, que mediante el desarrollo de actividades de ciencia tecnología e innovación sirvan como medio para contribuir a impulsar procesos de inclusión social.

Año 2014. Refuerzan la oficina de sistemas tanto con recurso humano como soporte técnico, la red se presenta con su propio DATACENTER que es la denominación de centro de procesamiento de datos (CPD) cuya ubicación se concentra en los recursos necesarios para el procesamiento de la información de la Entidad.⁵⁵

En este año la implementación y ejecución de la OAC⁵⁶ era impredecible o sino perdían el aporte económico que habían ganado en la convocatoria⁵⁷, por ello necesitaban un ejecutor y una empresa que cumpliera con los estándares en la parte de tecnología e innovación del proyecto Tunja Vive Digital 2013 la cual gano la Cámara de Comercio de esta ciudad.

Año 2015. La INTRANET ya está en un 100% y cuenta con un sofisticado diseño en el cual se encuentra los avisos parroquiales para que los funcionarios publiquen sus logros, ventas de carros o casas o cualquier artículo etc...Igualmente el portal jurídico, SIGEP, soporte técnico, y todos los procesos que necesitan saber los funcionarios como los encargos que hacen en cuestión de carrera administrativa, las circulares que sacan las diferentes Dependencias, el SIG, Bienestar Social con la programación de los juegos internos y las actividades lúdico-recreativas para los funcionarios.

55 DATACENTER

56 Oficina de Atención Ciudadana

57 Convocatoria 607/2012 MINTIC y COLCIENCIAS

Otro avance que es la implementación del correo institucional el cual es obligatorio para todos los Funcionarios, de otra parte se contrató el circuito cerrado de seguridad con la instalación de cámaras de seguridad en el Edificio Municipal.

OFICINA DE SISTEMAS AVANCE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS TICS

La Alcaldía de Tunja a través de toda la maravillosa implementación de las TICS en todos sus servicios ha moldeado la Oficina de Sistemas con modernas herramientas tecnológicas para a través de ella realizar avances en proyectos y programas proporcionen conocimientos de procedimientos como:

PROYECTO VIVE DIGITAL

La Gobernación de Boyacá, dentro de su programa Boyacá vive Digital, aportó la infraestructura de conexión de la red LAN⁵⁸ entre el Edificio Municipal y sus diferentes sedes, como son Tránsito, Casa de Justicia, Secretaría de Cultura, Archivo Central, PAS⁵⁹ y cada una de las Inspecciones y Comisarías de la Alcaldía Municipal, esto le permitirá a la Administración Municipal una comunicación más ágil.

La optimización de recursos que consiste en si se desea enviar una impresión o compartir un archivo con cualquiera de estas Dependencias ya no es necesario utilizar el internet sino a través de los recursos compartidos de red se podrá hacer y así agilizar sus procesos.

GOBIERNO EN LÍNEA

Una de las estrategias del gobierno nacional es precisamente la de gobierno en línea, estrategia a la cual la Alcaldía de Tunja ya se encuentra vinculada, busca agilizar los trámites que se realizan en las diferentes Dependencias, convertirlos, de ser posible, todos on-line, es decir que se puedan realizar desde internet, lo que redundará en poca afluencia de público en las oficinas. Para ello es importante la disponibilidad y actitud de todos los Funcionarios frente a los cambios y modificaciones que se realizaron en las diferentes actividades que se hacen diariamente.

58 Red que conecta los ordenadores en un área relativamente pequeña y predeterminada (como una habitación, un edificio, o un conjunto de edificios).

59 Punto de Atención Social

PAGINA WEB:

Como uno de los requerimientos de la estrategia de gobierno en línea, es el de mantener actualizada la página web del Municipio y con ciertos criterios que establecen deben ser de estricto cumplimiento, Tunja a través de la oficina de sistemas, gestionó la inclusión de dicha página dentro de las plantillas establecidas por gobierno en línea, es por ello que se tiene una nueva con muchos más aplicativos de fácil acceso.

GOBIERNO ELECTRÓNICO PRIMER ESCENARIO DE LAS TICS

El gobierno electrónico es una necesidad cada día más cercana de nuestros países, es imposible concebir el desarrollo de la era digital en el sector privado y relegar al sector público, lo que plantea grandes retos para las diferentes naciones que deben necesariamente empezar a considerar el gobierno electrónico. Ante esta realidad los gobiernos necesariamente deben buscar los avances realizados en la materia con preeminencia de aquellos documentos que al ser sido aprobados por los países nos sirven de guía para la implementación del gobierno.

Los principales aportes que incluyen los documentos presentados y propuestos por el CLAD⁶⁰ como organismo regional reconocido por las Naciones Unidas como eje de la modernización de las administraciones públicas en materia de gobierno electrónico y que han sido respaldados por las Juntas de Jefes de Estado y Gobierno de los países miembros de CLAD para que sirvan de punto de partida ante la necesaria tarea de implementar el gobierno electrónico.

ALCALDÍA DE TUNJA EN LINEA CON LA MODERNIZACION DEL ESTADO

El tema de la reforma y modernización del Estado está recibiendo en la región una marcada prioridad. En este nuevo mundo que se está plasmando es obligada una reconceptualización del papel del Estado. Hasta hace poco respondía a una posición estratégica distinta. Hoy, el mayor protagonismo del mercado y de la iniciativa privada, la mayor exposición de las economías al exterior, las nuevas dimensiones y alcances del poder comunicacional, entre otros cambios notables, configuran mundos y sociedades distintas en su naturaleza y funcionamiento, que obligan a pensar también en un nuevo Estado cumpliendo papeles y funciones acordes con estas inéditas realidades.

Gobierno en línea. El Gobierno en línea en Colombia ha venido siendo implementado de manera sistemática y coordinada en todas las entidades públicas, desde el 2008, año en que se expidió el Decreto 1151 que definió los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea. Tres años después de este significativo hito, se han evidenciado cambios y avances en el uso y apropiación de

60 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

la tecnología como herramienta que permite mejorar la gestión pública, la provisión de servicios y la transparencia, encaminados a cumplir las funciones del Estado, lo cual ha motivado la evolución en el direccionamiento de la Estrategia.

¿Cómo avanza la estrategia de gobierno en línea?: Como resultado de este proceso de monitoreo y evaluación adelantado por cada Entidad y por el Ministerio TIC, se publica periódicamente el Índice de Gobierno en línea, instrumento cuantitativo que muestra el estado del avance de las entidades en la implementación de la Estrategia Gobierno en línea. Este índice está compuesto por dos rankings (uno nacional y uno territorial), que muestran las entidades y sectores que más han avanzado en la implementación de la Estrategia.

Implementación de la estrategia de gobierno en línea: La implementación de la Estrategia de Gobierno en línea busca mejorar la eficiencia de la gestión pública para la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, además de prestar mejores trámites y servicios en línea acordes a las necesidades prioritarias de los ciudadanos.

IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO EN LINEA EN LA ALCALDIA DE TUNJA

La Alcaldía de Tunja para la implementación de la estrategia de gobierno en línea con su ejemplarizante grupo de servidores públicos lo ha realizado a través de la CONVOCATORIA N° 607 del 2012 de MINTIC y COLCIENCIAS.

Lo anterior tuvo como objetivo general conformar un Banco de Proyectos Elegibles de iniciativas innovadoras en TIC, que mediante el desarrollo de actividades de Ciencia Tecnología e Innovación sirvan como medio para contribuir a impulsar procesos de inclusión social, disminución de brechas de inequidad, fortalecimiento de capacidades para la participación ciudadana, la toma de decisiones, el aumento de productividad y competitividad y el desarrollo regional sostenible en concordancia con los Planes de Desarrollo Nacional Departamental y Municipal.

PROCESOS EN LA ALCALDIA DE TUNJA NOBLE Y LEAL

Gestión TICS: La Alcaldía de Tunja dentro del mapa de procesos cuenta con el de Gestión Tics como un gran proceso de apoyo el cual como todos los demás presenta un ciclo de actividades de PHVA.⁶¹

61 Planear, Hacer, Verificar y Actuar.

Procedimientos del Proceso Gestión TICS:

- **Mantenimiento Predictivo, Preventivo y Correctivo de la Infraestructura Tecnológica.**⁶²

* **Objetivo:** Establecer las actividades necesarias para realizar el mantenimiento predictivo, preventivo y correctivo de la infraestructura tecnológica de la Alcaldía Mayor de Tunja.

* **Alcance:** Este procedimiento es aplicable para cubrir el servicio de mantenimiento en la Infraestructura y equipos de la planta completa de la Alcaldía Mayor de Tunja.

Copias de seguridad de la información⁶³:

Objetivo: Establecer las actividades necesarias para concientizar el buen uso de herramientas que garanticen el respaldo de la información, además garantizar la confidencialidad y copias de seguridad de los datos relevantes que se manejan dentro de la Alcaldía Mayor de Tunja.

***Alcance:** El procedimiento inicia desde la programación de actividades de concientización acerca del manejo de la información y las respectivas copias de seguridad que se deben realizar periódicamente. Enfocado al personal que labora en la entidad, buscando tomar conciencia de la gravedad de la pérdida o hurto de la información.

- **Diseño e Implementación de sistemas de información, trámites y servicios**⁶⁴:

Objetivo: Definir la metodología a seguir para la creación, modificación o suspensión de Sistemas de información, trámites y servicios que se utilizan para los diferentes procesos del Sistema Integrado de Gestión.

Alcance: Aplica para todos los Sistemas de información, trámites y servicios que surjan de la caracterización y racionalización de necesidades o solicitudes, desde la identificación de la necesidad hasta el mantenimiento.

62 ISOLUCION, Procedimientos del proceso Gestión TICS. ALCALDIA DE TUNJA: 2016

63 ISOLUCION, Procedimientos del proceso Gestión TICS. ALCALDIA DE TUNJA: 2016

64 ISOLUCION, Procedimientos del proceso Gestión TICS. ALCALDIA DE TUNJA: 2016

- Participación y Construcción de Ciudad:⁶⁵

* **Objetivo:** Establecer el mecanismo para la utilización de la plataforma de innovación y participación “Tunja Participa”, con el objeto de permitir la construcción de ciudad de manera colaborativa con los ciudadanos.

* **Alcance:** Este procedimiento inicia con la promoción y divulgación del Portal Web (Ideas, Retos y Hechos) y finaliza con el informe de seguimiento a la ejecución por cada de una de las dependencias encargadas, de la idea o el Reto aprobado.

ULTIMA ACTUACIÓN TICS EN LA ALCALDIA DE TUNJA NOBLE Y LEAL

“La última actuación respecto a las TICS en la Alcaldía de Tunja fue con una reunión en el despacho del Alcalde de Tunja, Pablo Emilio Cepeda, comenzó la agenda oficial de la Viceministra General TIC, María Carolina Hoyos Turbay, a la capital boyacense. Luego de este encuentro la funcionaria visitó la Escuela Normal Superior Santiago de Tunja para la entrega de 100 tabletas, herramientas que potenciarán la formación de los estudiantes de este colegio que supera el siglo y medio formando a futuros docentes.

Contenidos Digitales. Posteriormente la Viceministra General TIC prosiguió a la Escuela Normal Superior Leonor Álvarez Pinzón, donde inauguró oficialmente un nuevo Punto Vive Digital Plus, escenario de creación de contenidos audiovisuales y digitales que apoyará a los procesos de educación de las más 2.600 niñas y jóvenes estudiantes de la institución, con cursos especializados como edición y creación de piezas para video, realización de clips de audio, programación y diseño web.

Boyacá entra en la era del Teletrabajo: La Alcaldía de Tunja como la Gobernación de Boyacá y las empresas que deciden firmar el pacto por el Teletrabajo, con este acuerdo las organizaciones firmantes se comprometen a fomentar, impulsar y promover el Teletrabajo en las organizaciones de la región, reconociéndolo como un instrumento para incrementar la productividad en las organizaciones, generar una movilidad sostenible, fomentar la innovación organizacional, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y promover el uso efectivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector productivo.”⁶⁶

65 ISOLUCION, Procedimientos del proceso Atención al Ciudadano. ALCALDIA DE TUNJA: 2016

66 Artículo MINTIC, Sala de Prensa, Viceministra Hoyos llevó a Tunja la oferta tecnológica del MINTIC, Web Mintic: 1 de Junio 2016.

CONCLUSIONES

En esta investigación se analizó el impacto que tienen las TICS en la Alcaldía de Tunja, donde se encontró que esta administración ha sido responsable de planear y poner en marcha la implementación de las TICS, darles seguimiento y hacer las rectificaciones necesarias; para ello cuenta con una estructura organizacional apropiada y con los recursos humanos, financieros, materiales, legales y tecnológicos suficientes para su operación.

Es de anotar que la Alcaldía de Tunja, aprovecha las Tecnologías de Información y Comunicaciones para brindar una mejor atención a los ciudadanos, lograr una adecuada relación y vinculación entre las propias dependencias, y que el usuario tenga la posibilidad real de participar en mayor medida con la administración Municipal.

Según el estudio realizado se pueden mencionar los impactos generados y que posiblemente se generaran desde la implementación de las TICS en la administración Municipal:

A corto plazo:

- Modernización de las formas de trabajo en las oficinas de la Alcaldía.
- Capacitación de empleados y funcionarios para el desarrollo e implementación de las TICS.
- Eliminación de tiempos perdidos por los ciudadanos en sus trámites y servicios.
- Interés de los usuarios en las acciones de la Alcaldía, ante el desarrollo de la implementación de las TICS que logro impactar de forma positiva a los ciudadanos.

A mediano plazo:

- Una mayor integración y coordinación para el trabajo entre las distintas dependencias de la entidad.
- Posibilidades de que las dependencias puedan compartir e intercambiar información, para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades de la administración Municipal como un sistema integrado.
- Los ciudadanos podrán mantener interrelación con los funcionarios, a través de la red.

A largo plazo:

- La implementación de las TICS en la Alcaldía de Tunja se encuentra fundamentada en el desarrollo de programas y proyectos relacionados entre sí, consolidados en una agenda de conexión en línea, con el fin de que la comunidad tenga mayores oportunidades de participación.
- Las políticas públicas deben promover el desarrollo de habilidades digitales e implementación de las TICS para que los ciudadanos tengan acceso a un servicio y trámites oportunos.
- El funcionario o el servidor público actual, ha cambiado su esquema mental, gracias a las TICS, pues es un factor clave al desarrollo y crecimiento de la entidad.

RECOMENDACIONES

Según la encuesta realizada a los usuarios, donde se pretende conocer el nivel de satisfacción frente a la calidad de los servicios brindados por parte de la Alcaldía de Tunja, se obtiene como resultado que el servicio se encuentra dentro de una escala de Bueno; por tanto, se establece una serie de componentes a tener en cuenta según el manual de Gobierno en Línea para construir un servicio más eficiente y eficaz donde alcance la excelencia:

1. Elementos Transversales: comprende las actividades que deben implementar las entidades para conocer sus diferentes grupos de usuarios, identificar sus necesidades e investigar permanentemente sobre los cambios en las tendencias de comportamiento, para aplicar este conocimiento a sus diferentes momentos de interacción.
2. Información en línea: comprende todas las actividades a desarrollar para que las entidades dispongan para los diferentes tipos de usuarios de un acceso electrónico a toda la información relativa a su misión, planeación estratégica, trámites y servicios, espacios de interacción, ejecución presupuestal, funcionamiento, inversión, estructura organizacional, datos de contacto, normatividad relacionada, novedades y contratación, observando las reservas constitucionales y de Ley, cumpliendo todos los requisitos de calidad, disponibilidad, accesibilidad, estándares de seguridad y dispuesta de forma tal que sea fácil de ubicar, utilizar y reutilizar.
3. Interacción en línea: comprende todas las actividades para que las entidades habiliten herramientas de comunicación de doble vía entre los servidores públicos, organizaciones, ciudadanos y empresas. Igualmente, este componente promueve la habilitación de servicios de consulta en línea y de otros mecanismos que acerquen a los usuarios a la administración pública.

4. Transacción en línea: comprende todas las actividades para que las entidades dispongan sus trámites y servicios para los diferentes tipos de usuarios, los cuales podrán gestionarse por diversos canales electrónicos, permitiéndoles realizar desde la solicitud hasta la obtención del producto sin la necesidad de aportar documentos que reposen en cualquier otra entidad pública o privada que cumpla funciones públicas.

5. Transformación: comprende todas las actividades para que las entidades realicen cambios en la manera de operar para eliminar límites entre sus dependencias y con otras entidades públicas, intercambiando información por medios electrónicos haciendo uso del lenguaje común de intercambio de información, liderando o participando en cadenas de trámites en línea.

6. Democracia en línea: comprende todas las actividades para que las entidades creen un ambiente para empoderar a los ciudadanos e involucrarlos en el proceso de toma de decisiones. Con estas actividades se propicia que el ciudadano participe activa y colectivamente en la toma de decisiones de una administración totalmente integrada en línea.⁶⁷

Lista de Referencias

- FONSECA PINTO, Dora Esther. La prospectiva y el conocimiento de las TICS en las PYMES. Tunja: Administradora de Empresas. Especialista en planeación y gestión del desarrollo territorial, 2012.
- ISOLUCION, Procedimientos del proceso Gestión TICS. ALCALDIA DE TUNJA: 2016
- ISOLUCION, Procedimientos del proceso Atención al Ciudadano. ALCALDIA DE TUNJA: 2016
- MINTIC, Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional y territorial de la República de Colombia.2012-2017
- Plan Municipal de Desarrollo “Tunja en Equipo” 2016 – 2019
- Plataforma estratégica en línea que alfabetiza al Ciudadano en orientación al desarrollo de capacidades y competencias digitales.
- SUBDIRECCIÓN DE PROCESOS TIC, Boletín programa de capacitación en TIC para adelantar procesos de formación básica y específica, Bogotá, 2014.

⁶⁷ MINTIC, Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional y territorial de la República de Colombia.2012-2017

El empoderamiento visto como un derecho de participación ciudadana en Boyacá

*Nubia Lizeth Fernández Neita
Nelcy Mayabeth Espinosa Cepeda
Ivan Gordillo Pedraza
Nestor Manrique
Jhoandry Espitia Agredo⁶⁸*

Resumen

El empoderamiento está ligado a la participación ciudadana puesto que permite a todos los habitantes de una comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal involucrarse y conocer todos los temas relacionados con la construcción de políticas públicas, las cuales abarcan todos los sectores y de una manera más eficiente poder satisfacer las necesidades imperantes en la comunidad de un barrio, sector o vereda.

Palabras claves: Empoderamiento, participación ciudadana, mecanismos de participación ciudadana, Juntas de Acción Comunal, inclusión, exclusión.

Introducción

Las Juntas de Acción Comunal en el Departamento de Boyacá, han cumplido un papel muy importante dentro del desarrollo de cada una de sus comunidades, por lo cual se puede detectar que el problema de estas Organizaciones Comunales es no utilizar las herramientas brindadas por las Leyes vigentes en cuanto a Participación Ciudadana, algunas veces por desconocimiento de la misma o simplemente hacen caso omiso a la tarea de involucrarse en el desarrollo de sus comunidades, es de resaltar que el Estado ofrece muchas garantías y respaldo a las Juntas de Acción Comunal a fin de lograr su propósito que es la integración y satisfacción de las necesidades básicas de todos los habitantes de una comunidad.

De otro lado se hace necesario analizar que el empoderamiento es el instrumento mediante el cual se otorga a las Juntas de Acción Comunal el reconocimiento del poder comunitario y la posibilidad que un grupo pueda cambiar una situación y se presente la reducción del poder de los grupos dominantes a partir del cambio de relaciones del poder y sociedad.

68 Estudiantes Especialización en Gerencia Pública, ESAP

Sumado a lo anterior, es de manifestar que cuando la comunidad participa y se integra a través de las Juntas de Acción Comunal quienes asumiendo su papel se empoderan y logran interactuar en el desarrollo de sus comunidades y por ende existe mayor probabilidad de disminuir las brechas sociales generando una mejor calidad de vida, cumpliendo de esta manera con el objetivo principal de la Administración Pública.

Por lo que es el empoderamiento tanto individual como colectivo la base para crear una sociedad más justa e incluyente en la que los ciudadanos y líderes comunales ejerzan sus derechos, dentro del marco democrático y participativo.

Objetivos

- Objetivo General:

Analizar el papel que juegan las Juntas de Acción Comunal en relación con el empoderamiento, visto como un derecho de participación Ciudadana en Boyacá.

- Objetivos Específicos:

Establecer el marco normativo general del derecho de participación, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y relaciones de poder.

Analizar el empoderamiento en términos de participación, como proceso de fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas.

Análisis del componente participación y democracia del Plan de Desarrollo de Boyacá 2016-2019, año 2015.

Hipótesis

Una sociedad empoderada individual o colectivamente y desde el ejercicio activo de los líderes comunales, participa más activamente en las decisiones de sus territorios, haciendo más efectivos los mecanismos formales de participación ciudadana, como medios para superar la marginalidad, la exclusión, la pobreza y la injusticia.

Juatificación

El empoderamiento busca que las personas y las asociaciones, para el caso las Juntas de Acción Comunal como instancias de participación ciudadana, auto-gestionen sus propias necesidades y desde el ejercicio de los instrumentos legales y formales a partir de la legitimidad del gobierno y la promoción de una cultura democrática y participativa, poner en contacto a los ciudadanos y al Estado en la definición de objetivos y metas colectivas que permitan hacer más eficaces la toma de decisiones y la gestión pública.

Capítulo I.

Derecho de participación ciudadana y mecanismos

La participación es un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas; la participación es un proceso “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de la organización social y política”.

La Constitución Política de Colombia consagra en el artículo 1 y 2 que “Colombia es un Estado social de derecho... democrática, participativa y pluralista”, que “son fines esenciales del Estado: ... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” y en el artículo 40 apunta que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”; para dar cumplimiento a ello se cuenta con una serie de mecanismos de participación ciudadana los cuales son las herramientas que permiten ejercer el derecho a participar en las decisiones colectivas, generando unos cambios dentro de los sistemas judicial, ejecutivo y legislativo; La Ley 1757 de 2015 enuncia que los mecanismos de participación ciudadana son: “la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto”.

Son varias las normas, empezando por la Constitución Política, las que facultan a los ciudadanos para que hagan uso de los derechos y deberes y ejerzan la participación en los diversos niveles del Estado. Son antecedentes legales de la participación: Constitución Política de 1991, Ley 734 de 2002, Nuevo Código Único Disciplinario, Ley 962 de 2005, Ley Anti-trámites Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la ley 142 de 1994, ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Ley 489 de 1998, Sistema de Desarrollo Administrativo, Ley 472 de 1998, sobre las Acciones Populares y de Grupos, Ley 393 de 1997, Acción de Cumplimiento, Ley 80 de 1993, sobre Contratación. Ley 1150 de 2007, modifica la ley 80 de 1993 – contratación estatal. Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana Ley 142 de 1994, ley de Servicios Públicos Domiciliarios Ley 152 de 1994, ley Orgánica del Plan de Desarrollo - ley de Planeación Participativa Ley 87 de 1993, de Control Interno Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción Decreto 2232 de 1995, reglamentario de la ley 190 de 1995 Decreto 1429 de 1995, reglamentario de la ley 142 de 1994 Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela, Decreto 306 de 1992, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela Decreto 1382 de 2000, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela, Directiva Presidencial No. 10 de 2002, para que la comunidad en general realice una eficiente participación y control social a la gestión administrativa.

Los mecanismos de participación ciudadana tienen dos orígenes: popular o de autoridad. Entre los mecanismos de origen popular encontramos: la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; por otro lado, de origen en autoridad encontramos: el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad o popular el referendo y la consulta popular.

En el marco de una de una democracia representativa y participativa, en la cual se desarrolla nuestro Estado social de derecho, donde son los ciudadanos quienes deben decidir e incidir en el rumbo que debe tomar nuestra nación en varios ámbitos como el político, económico, cultural, y administrativo, son fundamentales los mecanismos de participación ciudadana, como herramientas establecidas en la Constitución Política de 1991 para asegurar, incentivar y garantizar la movilización y pronunciación de la población colombiana.

Capítulo II

El empoderamiento y la participación ciudadana

La participación ciudadana se da fundamentalmente como un mecanismo para superar la marginalidad, la exclusión, la pobreza y la injusticia y para lograrlo se requiere de un mayor compromiso social, ya sea individual o colectivamente para intervenir en las decisiones que afecten su territorio, por lo que será necesario potenciar y articular la reinstitucionalización de lo social en lo local, el empoderamiento de las personas y las instancias formalizadas de participación ciudadana (Juntas de Acción Comunal) para la construcción de las políticas públicas que posibiliten un mejor desempeño de las capacidades institucionales y finalmente permitan mejorar la calidad de vida de sus pobladores.

El empoderamiento viene del modismo inglés *empowerment*, que aparece como sustantivo del verbo *empower* que, de acuerdo con el diccionario Merriam-Webster (2014), se define como: dar autoridad oficial o poder legal para algo, permitir, promover la autorrealización o la influencia de alguien. El diccionario de la Real Academia de la lengua española (2014) nos dice que empoderar es “hacer poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido”

El empoderamiento tiene una íntima vinculación con el concepto y la práctica de la participación porque a través de los procesos de acción intencionales de los sujetos y la búsqueda o ejercicio de su derecho a ser incluidos, se dan las manifestaciones de desempeño de las personas en su calidad de ciudadanos. (Salazar, (_)).

Por su parte, La Rosa, (2001), define el empoderamiento en términos de la participación como el “proceso de fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de las pobres y excluidas de participar, negociar e influir en las instituciones que afectan su bienestar, vale decir, favorecer la inclusión social para el ejercicio ciudadano de deberes y derechos”.

Desde la perspectiva comunitaria, las Organizaciones internacionales, adoptan también el concepto como forma de ayudar a las poblaciones a salir de la pobreza (Banco Mundial, 2001; CEPAL 2001) y desde el contexto social (Soria 2005), lo define como: “como un medio o estrategia para contribuir a la democratización y ejercer la ciudadanía, de manera que las personas sean las protagonistas de su propio desarrollo”.

En términos de participación y decisión, Ziccardi (2004:250) “la participación formal, se consolida a partir del otorgamiento de legitimidad al gobierno, la promoción de una cultura democrática y de hacer más eficaces la decisión y la gestión pública”, es aquí donde el empoderamiento adquiere una importancia fundamental como potenciador en la participación ciudadana, por lo que supone el diseño de estrategias pedagógicas dirigidas a distintos sectores de la población, especialmente de aquellos que por situaciones sociales o culturales no han podido acceder a este derecho y por consiguiente lograr niveles de empoderamiento ampliado a lo social, lo organizacional y lo político institucional.

Vemos como concepto tiene diversos significados según el contexto. El empoderamiento tanto individual como colectivo es la base para crear una sociedad más justa, libre y democrática y sobre todo una sociedad compuesta por ciudadanos capaces de ejercer su ciudadanía.

Capítulo III

Análisis del componente participación y democracia del plan de desarrollo de Boyacá 2016-2019, año 2015.

Para tal efecto, consideramos de vital importancia tomar como insumo el Plan de Desarrollo de Boyacá 2016-2019, basado en datos estadísticos presentados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2015 y el cual igualmente refiere datos de la Secretaría de Participación y Democracia de Boyacá.

Según la Secretaría de Participación y Democracia de Boyacá, es preocupante que la asistencia a Juntas de Acción Comunal y demás organizaciones comunales solo sea del 12,1% y el 87,9% no hayan participado en estas organizaciones, por lo que se hace imperante la creación de programas que incentiven a la comunidad para participar activamente en estos espacios.

El Departamento de Boyacá, actualmente cuenta con 3.000 Organismos Comunales, dentro de las cuales hay 15.000 directivos y 135.000 afiliados. La información existente en la Secretaría de Participación y Democracia de estos organismos es mínima y no está sistematizada; lo que dificulta su consulta y su correspondiente análisis para la toma de decisiones.

La participación por género en las Juntas de Acción Comunal es inequitativa, el 64% corresponde al género masculino y el 36% al género femenino, lo que indica que la participación de las mujeres es un 25% menos que la participación del género masculino.

Las Juntas de Acción Comunal del Departamento de Boyacá, han identificado que las problemáticas actuales están relacionadas con la falta de capacitación en varios aspectos: contables, formulación de proyectos, liderazgo, uso de la tecnología para crear Juntas de Acción Comunal, presupuesto y asuntos jurídicos, la falta de apoyo administrativo para fomentar la celebración de contratos desde las Juntas de Acción Comunal, subsidio de transporte, educación, deslegitimación de su importancia social y participativa al interior de sus territorios.

El 56% de la población colombiana encuestada afirman que la participación ciudadana va en busca del beneficio particular, el 31,9% permanece imparcial frente a que los mecanismos de participación benefician o no a las minorías étnicas y sociales; el 37,3% considera que los mecanismos y los espacios de participación no benefician por igual a todos los ciudadanos y por último; el 39,1% afirma que los mecanismos de participación si aportan a la solución de los problemas de la comunidad, Boyacá no es ajena a esa realidad.

La participación ciudadana en el departamento de Boyacá está compuesta por 13 provincias, con 123 municipios, gran parte corresponde al área rural, hay dos factores que no permiten una adecuada articulación de las organizaciones comunitarias, la sociedad civil y la administración departamental: la carencia de recursos para el desplazamiento y los tiempos de viaje desde algunos municipios a la ciudad de Tunja.

La Secretaría de Participación y Democracia a la fecha no cuenta con programas e iniciativas que vinculen a las minorías étnicas, personas con discapacidad y la comunidad LGTBI, por lo que se hace necesario el diseño y puesta en marcha de programas de inclusión social que los vinculen y brinden espacios de participación.

Por otra parte, en el Departamento de Boyacá no existe una política pública de carácter departamental que obligue la inclusión del presupuesto participativo.

Metodología

La metodología es de carácter descriptivo e investigativo de referentes bibliográficos y documentos donde se selecciona, analiza, sintetiza e interpreta información inherente al empoderamiento, mecanismos de participación ciudadana y su incidencia de las Juntas de Acción Comunal como líderes que promueven a través de sus acciones el desarrollo y progreso de las comunidades del Departamento de Boyacá, con el objeto o finalidad de obtener resultados para el cumplimiento de los objetivos propuestos y la construcción de conocimiento.

Las técnicas e instrumentos utilizados. Básicamente se utilizaron dos tipos de técnicas a saber: La revisión documental la cual permitió analizar cada uno de los documentos, base de esta ponencia y, la observación directa que es una técnica que permite detectar lo que se presenta en la vida cotidiana, en el entorno social, local y regional.

Resultados

Entre los resultados obtenidos, vemos como la falta de institucionalidad deja evidenciar serias falencias que impiden que la comunidad y en especial los líderes comunales hagan uso de los diferentes mecanismos formales de participación ciudadana y participen de manera efectiva en las decisiones de asuntos públicos, lideren y gestionen su propio desarrollo y el de las comunidades que representan, de ahí que la participación en Juntas de Acción Comunal y demás organizaciones sea tan solo del 21.1%, producto de la falta de capacitación, la inexistencia de información sistematizada de estos organismos, la carencia de recursos para el desplazamiento y los tiempos de viaje desde algunos municipios a la ciudad de Tunja, la inexistencia de programas e iniciativas que vinculen a las minorías étnicas, personas con discapacidad y la comunidad LGTBI y de una política pública de carácter departamental que obligue la inclusión del presupuesto participativo, la participación por género es inequitativa, sólo el 36% de las mujeres participan en estos organismos.

Vemos como estas circunstancias, inciden directamente en el empoderamiento de las personas y de manera puntual en las iniciativas éstos que de una u otra forma asumen la representación de la comunidad y que finalmente terminan desviando sus intereses, impidiendo que ejerzan sus derechos como ciudadanos. Según datos estadísticos presentados, en un 56% la participación ciudadana desvía el interés general en interés particular, el 31,9% permanece imparcial frente a que los mecanismos de participación que benefician o no a las minorías étnicas y sociales y el 37,3% considera que los mecanismos y los espacios de participación no benefician por igual a todos los ciudadanos y

finalmente se afirma que el 39,1% de los mecanismos de participación si aportan a la solución de los problemas de la comunidad, realidad de la que no es ajena el Departamento de Boyacá

Conclusiones

Aunque son varios los mecanismos, no hay una fuerte cultura de participación democrática y ciudadana en Colombia, algunas razones pueden ser el desconocimiento sobre estos, o la falta de confianza en la eficacia y efectividad de estos. Se debe fortalecer y ampliar nuestra cultura de participación ciudadana, apropiarnos y hacer uso de estos mecanismos de participación con una naturaleza de derecho político fundamental, que tienen cada uno de los ciudadanos colombianos y que están establecidos y garantizados en la Constitución Política de Colombia.

Las juntas de acción comunal se convierten en un aliado estratégico para lograr el empoderamiento y la participación ciudadana, a la vez que se convierte en el canal de comunicación ideal entre la comunidad y la administración estatal de las ciudades, este mecanismo permite superar la marginalidad, la exclusión, entre otros factores que afectan de manera negativa el buen vivir, es por ello que este tipo de uniones colectivas son las que se deben fortalecer; desde estas uniones se pueden lograr transformaciones de los espacios públicos en pro del bienestar social, ejercer un impacto en la construcción de políticas públicas y proyectos que promuevan la equidad, la participación en este tipo de mecanismos puede lograr un mejoramiento del índice de abstencionismo en los mecanismos de origen de autoridad pública.

Los Organismos Comunales del Departamento de Boyacá, como actores importantes en la construcción del Plan de Desarrollo Departamental, han identificado que las problemáticas por las cuales atraviesan están relacionadas con la falta de capacitación y formación académica en temas contables, formulación de proyectos, liderazgo, uso de la tecnología para crear Juntas de Acción comunal a la vanguardia, presupuesto y asuntos jurídicos, la falta de apoyo administrativo en pro de la gestión para fomentar la celebración de contratos desde las Juntas de Acción Comunal, incentivos en cuanto a subsidio de transporte, educación y designación de contratos y deslegitimación de su importancia social y participativa al interior de sus territorios.

Lista de referencias

Bobadilla, García, Iturralde, Soria y Larrea. 2005. Empoderamiento: ¿Tomar las riendas? Serie Debate ASOCAM.

Departamento Nacional de Estadísticas. (2015). “Generar información estadística estratégica que permita caracterizar aspectos de la cultura política colombiana basados en las percepciones y prácticas de los ciudadanos sobre su entorno político, como insumo para diseñar políticas públicas dirigidas a fortalecer la democracia colombiana. Recuperado de: <http://www.dap-boyaca.gov.co/wp-content/uploads/2016/06/8.-T-Participacion-26.05-Luis-H-2.pdf>

Empower. (n.d.). En Merriam-Webster's Collegiate® Dictionary (11th Ed.). Recuperado de <http://www.merriam-webster.com/dictionary/empower>.

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23.a ed.). Consultado en <http://dle.rae.es/>

Salazar, Empowerment de la Sociedad Civil Frente al Estado “Mito o Realidad”.

Ziccardi, A. (Coord.), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271. [Recuperado en http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/, el 17 de mayo de 2009].

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA TOMA DE BUENAS DECISIONES

*Martinez Carvajal Wilson
Martinez Fajardo Juan
Molano Rojas Gustavo
Muñoz Orjuela Yolanda
Perez Quiroz Oswaldo*

Resumen

El objetivo que nos trazamos con esta investigación es, Conocer la importancia del derecho que tiene la población Boyacense en poder participar teniendo en cuenta que esta herramienta conlleva a grandes cambios y beneficios en la comunidad (Empoderamiento). Debido a la apatía de la población no le hemos dado la importancia necesaria de los mecanismos que tenemos a la mano para involucrarnos de manera directa en impulsar nuevos cambios en nuestras comunidades; una de las formas más pequeñas de dirección son las juntas de acción comunal, que representan nuestros grupos de población por su localización, ahí empieza la tarea de participar en la conformación de nuestra política y en la toma de buenas decisiones que nos lleven a mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad, se investigó de igual manera dos formas de participación ciudadana; el voto y la revocatoria de mandato, se tomaron datos históricos que nos muestran la baja participación de la ciudadanía en la elección de nuestros mandatarios y por ende en el desarrollo de los programas de gobierno local, departamento y nacional, que a estas alturas del partido y por lo general no han integrado todos los actores de la sociedad y no han generado resultados eficientes para construir una mejor sociedad

Palabras claves: Mecanismos De Participación Como: Revocatoria Mandato, Voto, Juntas Acción Comunal

Introducción

La Constitución Política de COLOMBIA en su artículo 103 establece los mecanismos de participación ciudadana: El voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto; además delega al Estado la responsabilidad, promoción y capacidad de las diferentes organizaciones sociales para que tengan presencia y representación en las instancias del poder y decisión, en la planeación, ejecución y control de la gestión pública.

El constituyente al instituir los mecanismos de participación ciudadana, da un voto de confianza al ciudadano en su autodeterminación democrática, para que este controle las formas y los contenidos de la gestión del Estado.

El voto: Es un mecanismo de participación ciudadana que el pueblo de una nación puede utilizar para ejercer el derecho al sufragio.

Revocatoria del Mandato: Es el derecho que tienen los ciudadanos de dar por terminado el mandato que le han conferido a un gobernados o a un alcalde.

La Junta De Acción Comunal es una de las formas de asociación y organización de las comunidades en la que se integran las personas que tienen una característica común que las identifica: vivir en un mismo entorno físico.

Objetivo General

Desarrollar las habilidades y las competencias ciudadanas para la introyección y ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.

Objetivos Específicos

Identificar falta de participación ciudadana en el mecanismo del Voto y Saber las características del Voto en Boyacá.

El voto

El voto es un mecanismo de participación ciudadana que el pueblo de una nación puede utilizar para ejercer el derecho al sufragio. El voto es, ante todo, un acto personal y de voluntad política; además, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos.

Evolución Histórica

Colombia es el único país de América Latina que cuenta con una historia electoral interrumpida desde que se formó como nación independiente en 1830, ello a pesar de las continuas guerras civiles.

En el año de 1843 se redactó una nueva Constitución, la cual, en relación con la cuestión de la ciudadanía y de la función electoral, le dio continuidad a la noción de esclavitud y declaró como ciudadanos únicamente a los hombres libres nacidos en el territorio, pero tan sólo concedió el derecho a participar en los procesos electorales a aquellos hombres libres mayores de edad (veintiún años) que fuesen dueños de bienes raíces localizados en el territorio y cuyo valor fuese de trescientos pesos o más, o que tuviesen una renta anual de al menos ciento cincuenta pesos.

Hasta el año de 1853 tan sólo el 5% de los hombres ejercía el derecho al voto, el otro 95% no participaba del sufragio por razones culturales, económicas o de ciudadanía.

Con la constitución de 1853 surgen varios cambios importantes: se abole la esclavitud en el territorio nacional y se declaran ciudadanos y con derecho al voto a todos los hombres nacidos en el territorio que estuvieran casados y que contaran con la mayoría de edad.

En esta Constitución se implanta la votación popular para los cargos públicos de mayor importancia y se instaura el voto directo y secreto para elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, a los Gobernadores, Senadores y Representantes.

Hacia el año de 1858 se promulgó una nueva Constitución con la participación de liberales y conservadores, en la cual se mantenía el derecho al sufragio universal para todos los ciudadanos, los cuales eran los hombres nacidos en el territorio nacional que tuviesen más de veintiún años y que estuviesen o hubiesen estado casados. En los años que van de 1859 a 1861 el ejercicio electoral se vio truncado por la guerra, la cual produjo, en 1863, una nueva Constitución en la que el poder central ya no definía las condiciones para un proceso electoral sino que le daba libertad a cada Estado federal para establecer sus leyes, las cuales, en muchos casos, concedían el derecho del sufragio universal únicamente a aquellos hombres que pudiesen demostrar que eran ilustrados.

En 1910 se reforma la Constitución, gracias a lo cual el Presidente de la República podía ser elegido de forma directa por todos aquellos a quienes se les considerase ciudadanos.

En 1936 es instaurado el sufragio universal para todos los hombres, mientras que la elección indirecta de Senadores se mantiene hasta el año de 1945.

Durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla no se realizaron elecciones sino hasta el plebiscito del año 1957, en donde las mujeres, por primera vez en Colombia, obtienen derechos electorales; así, el derecho al sufragio cobijó a todos los hombres y mujeres mayores de veintiún años.

En 1975, el Presidente Alfonso López Michelsen introdujo una reforma a la Constitución en la cual la mayoría de edad se adquiere a los dieciocho años.

En 1986 se establece la elección popular de Alcaldes y Gobernadores, elecciones que todavía se llevan a cabo y hacen parte del sistema electoral actual.

Regulación normativa

La Constitución colombiana establece que las votaciones que tengan carácter de elección popular deben realizarse de forma secreta y siguiendo unos pasos establecidos por la ley, entre los cuales están:

- Realizar el sufragio en un cubículo individual, instalado al lado de la mesa de votación correspondiente.
- Se debe marcar un tarjetón, que tendrá características especiales para brindar seguridad al elector y evitar la falsificación del voto.

En caso de que la votación no sea para elegir un Presidente o un futuro funcionario público (es decir, que sea una votación de un plebiscito, un referendo, una consulta popular o una revocatoria de mandato), la ley dicta que se siga el mismo procedimiento.

Características. Es un deber y un derecho: Cuando un ciudadano ejerce el derecho constitucional del sufragio depositando su voto en una urna, cumple con uno de sus máximos deberes, como es el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Es libre: El voto es libre cuando su ejercicio no está sujeto a presión alguna, intimidación o coacción. Es secreto

Es electivo y participativo: A través del voto es posible contar con la participación de todos los ciudadanos en las decisiones públicas que se sometan a su consideración, con el fin, entre otros, de configurar las instituciones estatales, formar la voluntad política, y mantener el sistema democrático. Es individual y personal

Es universal: Se entiende que el voto es patrimonio de todos. Pertenece a todos sin ninguna distinción que conlleve discriminación o visos de desigualdad, por lo tanto, esta característica no puede estar ligada a factores culturales, políticos, raciales, sociales y morales.

Requisitos.

- Ser colombiano(a), mayor de edad y tener cédula de vecindad.
- Tener la cédula con número de empadronamiento.
- Estar en capacidad de ejercer libremente sus derechos civiles y políticos.
- Estar incluido en el padrón.
- Al alcanzar la mayoría de edad (18 años), los ciudadanos se deben inscribir en el municipio donde viven para el otorgamiento de la cédula documento de identidad que expide el Registro Nacional de Estado Civil.

MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Revocatoria de Mandato

En el departamento de Boyacá es realmente la revocatoria del mandato un mecanismo de empoderamiento de la sociedad civil, generador de fortalecimiento de la democracia y hasta donde se debe limitar?

La constitución política de Colombia en sus Artículos 103 al 106, define los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la revocatoria del mandato, este además de ser un mecanismo de participación, es un espacio que se le abre a la ciudadanía, para que intervengan en cuanto a redefinir el rumbo de la administración de su ente territorial. Ya que mediante la puesta en práctica de este mecanismo el constituyente primario puede dar por finalizado el mandato de un alcalde o gobernador, y se da por el incumplimiento de lo previsto en su plan de desarrollo, o por insatisfacción general. La Ley 1757 del 2015 Esta norma, regula los mecanismos de participación ciudadana, y fijó los nuevos requisitos para acceder a este tipo de herramientas. Es por tanto este un mecanismo que necesariamente está vinculado a la democracia y sus cambios, como lo menciona Norberto Bobbio, “Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es –en cuanto supone representantes- una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa” (Bobbio, 1984).

Ahora bien en Colombia desde la implementación de la Constitución de 1991, se han realizado 166 intentos de revocatoria (165 para alcaldes y uno por gobernador), de estos tan solo 50 llegaron a las urnas y los restantes 116 no logran superar la etapa de recolección de firmas. (Semana, 2017) Estas cifras nos muestran claramente no solo la ineficacia, sino también la imposibilidad de llevar a buen puerto esta iniciativa. En este punto del documento se va a observar la situación del departamento de Boyacá, para darnos cuenta que la realidad es la misma que se presenta nivel nacional

Hasta el 2014 en Boyacá solo se presentó en tres (3) municipios la solicitud de revocatoria: Iza (1996), Somondoco (2009), y Samacá (2010). En donde todos llegaron hasta la etapa de votación, las más recientes solicitudes se dieron en: Chiquinquirá, Tasco y Sogamoso. (Registraduría 2017). Al analizar estas cifras se puede inferir que en los dos últimos años se presentaron el mismo número de solicitudes de revocatoria que en casi las dos décadas, lo que no necesariamente significa que se esté fortaleciendo el empoderamiento de la sociedad civil boyacense, ya que sería muy apresurado aventurarnos en esa afirmación.

En tanto que si podemos entender, es que estos nuevos volúmenes de participación ciudadana solicitando revocatorias de manera más frecuente, son el reflejo en una necesidad de mejorar su po-

sición frente al poder político para darle solución a los problemas sociales del territorio, es así que “la participación de las comunidades busca resolver inequidades en cualquiera de los campos de la vida social y lograr condiciones y oportunidades de inclusión mediante procesos de integración en los que se comprometen tanto los sujetos como los colectivos, bien sea por género, etnias, identidades culturales o intereses particulares”. Como lo menciona (José Salazar Gómez)

Aun cuando también se debe tener en cuenta que existen diversos agentes externos, con múltiples intereses en que ocurra un cambio en el poder, en este caso se presenta una distorsión en cuanto al, objetivo primordial del mecanismo de participación. Es muy relevante tener presente que las facultades que da la Constitución y las normas que la regulan, deben manejarse con cierta y necesaria lógica, para no pervertir este mandato constitucional y transformarlo en un factor de desgobernanza, e inestabilidad al interior del gobierno departamental y de los municipios. Además de la responsabilidad que se debe tener sobre el erario público, que nos afecta de manera directa, una oleada de revocatorias (no siempre en atención a demandas reales de la sociedad y si más enfocadas a intereses particulares) puede afectar las finanzas territoriales y llevar a un atraso en el desarrollo regional.

“Es indudable pues que el desarrollo de la democracia requiere de una participación activa y responsable de los ciudadanos, más aún, si tenemos en cuenta que la complejización social que se da diariamente, nos llevará inevitablemente al surgimiento de nuevos conflictos, a la puja de intereses, a debates y a enfrentar nuevos retos, como parte obligada de ese devenir social.” (José Salazar Gómez). Esta podría tomarse como una reflexión que nos da el derrotero para lograr los objetivos propuestos en la implementación en Boyacá cada vez más del mecanismo de la revocatoria.

MECANISMO DE CONTROL SOCIAL

Juntas de acción comunal

Establecer la importancia desde la naturaleza y creación dentro del ordenamiento territorial de las Juntas de Acción Comunal como una forma de participación a fin de desarrollar este último como derecho fundamental establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991.

En las democracias actuales la participación ciudadana se concibe como un derecho fundamental asociado al ejercicio de los derechos políticos los cuales van más allá de su concepción clásica expresada en las posibilidades de elegir y ser elegidos.

La participación se extendió hacia los más variados campos de la administración pública, lo cual obedece al cumplimiento de uno de los fines del estado del estado, cual es el de “garantizar la parti-

participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”.

Participar no implica solo tomar parte en algo, sino que debe involucrar un elemento anímico como es el sentirse parte de algo, resultando de ello el sentido de pertenencia que es el que genera actitudes de responsabilidad hacia lo que se considere propio.

Si lo público es de todos, a todos nos pertenece y por tanto debe considerarse tan nuestro que debe generar actitudes de responsabilidad, de celo, de cuidado, de mejoramiento continuo, resultando necesario conocer el sustento normativo, los actores (quienes participan), los escenarios (donde participan) y los instrumentos de la participación (como participan).

En principio quienes pueden participar son los ciudadanos, que para el caso de nuestro país se adquiere a los 18 años de edad, sin embargo las personas menores de esta edad también pueden participar en escenarios como las juntas de acción comunal en las cuales se admiten afiliados desde los 14 años de edad, en las organizaciones juveniles o en el gobierno escolar, entre otros escenarios de participación.

Las juntas de acción comunal son una organización social, cívica y comunitaria, de naturaleza solidaria, sin ánimo de lucro, de carácter privado, autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, compuesta por los habitantes mayores de 14 años de un barrio, vereda o un territorio, que se organizan con el objetivo de solucionar los problemas más sentidos de su comunidad.

La ley 743 de 2002 establece que “La junta de acción comunal estará constituida por personas naturales mayores de 14 años que residan dentro de su territorio (barrio)”. Además de aclarar que ninguna persona podrá afiliarse a más de un organismo de acción comunal de manera simultánea.

Las mesas directivas de las Juntas de Acción Comunal están divididas en cinco bloques:

Bloque directivo: conformada por presidente, vicepresidente, tesorero y secretario.

Bloque fiscal: integrado por una persona

Bloque Convivencia y conciliación: compuesto por tres personas

Bloque de comisiones: integrado de acuerdo al número de comisiones que tenga cada JAC (mínimo 3) en temas como trabajo, salud, deportes.

Bloque de los delegados de Asocomunal compuesto por tres personas.

Las Juntas de Acción Comunal se crearon en 1953 con el fin tener ese contacto necesario con las comunidades. En ese tiempo Colombia vivía el periodo de la violencia, en el que muchas personas comenzaron a desplazarse en busca de otros lugares en los cuales lograran desarrollar su vida, por

tal razón surge la necesidad de organizar a la población. Allí nacen las Juntas de Acción Comunal, que pretenden no solo organizar a las personas sino buscar beneficios para los ciudadanos. En un inicio, las Juntas de Acción Comunal se dividían por barrios, tenían otro tipo de reglamentación e inclusive tomaban decisiones presupuestales. Pero en el 2002, cuando se ajusta la norma comunal, que es la que rige en este momento, es donde varían las cosas. Ahora se organizan por territorio, lo que ocasiona que un barrio pueda tener varias juntas de acción comunal.

Metodología

Se emplearon datos históricos donde nos reflejan la baja participación de las personas acerca del voto, podemos observar que desde 1958 hasta nuestra época actual en Colombia se han elegido los mandatarios, por medios del 50% de las personas aptas para votar. - En el proceso para llevar a cabo la investigación para la revocatoria del mandato fue la de estudiar a fondo las leyes por las cuales está regulada que son la Ley 134 de 1994, con las modificaciones que introdujo la ley 741 de 2002, y puede verse reflejado en cuatro etapas, La primera etapa, es la solicitud que hace un grupo de ciudadanos que no sea inferior al 40% de los votos que tuvo el mandatario respectivo en su elección , y habiendo transcurrido más de un año de mandato, hace la solicitud ante la Registraduría del Estado Civil, para convocar las votaciones para llevar a cabo la revocatoria de este, por las dos causales establecidas en la Ley como lo son, por el incumplimiento del programa de gobierno o por la insatisfacción general de la población. La segunda etapa, la Registraduría del Estado Civil, verifica el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la ley y en caso de que sea afirmativo, debe iniciar la planeación para la votación respectiva donde los ciudadanos deciden revocar o no el mandato del respectivo alcalde o gobernador, el cual debe ser convocada en los próximos 2 meses, según lo establece el artículo 66 de la Ley 134 de 1994. La tercera etapa, consiste en que las votaciones se lleven a cabo, y ésta prosperará cuando así lo determine la mitad más uno de los votos, siempre y cuando el número total de votos no sea inferior al 55% de la votación válida emitida el día en que se eligió al mandatario. Según el artículo 2 de la Ley 741 de 2002. En caso de que no se alcance la votación requerida, el mandatario continúa ejerciendo sus funciones. Y en caso de que si supere el tope, el mandatario será removido de su cargo. Finalmente, la cuarta etapa, se elige quién sucederá el poder, para lo cual la Registraduría convoca a las respectivas elecciones dentro de los 30 días siguientes a la certificación de revocatoria. - Esta investigación se desarrolló bajo los siguientes parámetros, se realizó un estudio a nivel local y departamental, hablando con integrantes de estos mecanismos de control social en modo de entrevista a personas que integran estas JAC, con el objetivo de recopilar información que permitió determinar cuáles son las debilidades y fortalezas que existen en la actualidad dentro de estas organizaciones, y realizando un respectivo estudio de la Ley 743 de 2002 y del Decreto 1930 de 1979.

Resultados

El voto forma parte esencial de los sistemas de organización democrática. Así, en las democracias modernas, el sufragio universal es un componente relevante del voto, por el cual no existen exclusiones formales para este acto, dentro de los límites jurídicos que demarca la ley de cada nación.

Y como evidenciamos en la tabla ha existido en un gran porcentaje de abstención con este método de participación ciudadana, esto evidencia la baja participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la interacción con nuestros gobernantes, realmente esperamos resultados sin integrarnos de una manera activa en la toma de decisiones y en la dirección de nuestros territorios.

Conclusiones

- Luego de estudiar los mecanismos de participación democrática podemos concluir que en el caso colombiano, muy especialmente en los últimos años, hemos venido presenciando un creciente interés en torno a una supuesta reivindicación de los Principios democráticos; tal expresión fue evidente en la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, parece difícil alcanzar estos propósitos cuando se evidencia que en contextos como el nuestro no se dan los elementos mínimos que constituyen presupuestos necesarios para poder hablar de una democracia.
- Ya que lo que sería una buena herramienta para obtener para un país para todo lleno de oportunidades y que se cumplan las metas del estado se encuentra monopolizado por familias políticas con intereses propios que compran el voto y los mecanismos de participaciones acumulando el poder para tu propio beneficio.
- Pero nosotros como profesionales en formación y al servicio de la sociedad podemos ser cambiadores de pensamiento y contribuir y soñar con un mejor estado colombiano.
- Los individuos de la sociedad colombiana; es decir, las personas con capacidad de voto, tienen el derecho de poner en práctica el uso de los mecanismos de participación para tomar decisiones que ayuden a resolver los problemas que los afectan.
- Analizando la importancia que tienen las JAC en cada una de las comunidades que representan, se evidencia que el participar e involucrarse nos da un sentido de pertenencia con el entorno que nos rodea; pero a la vez en una parte de la población se puede evidenciar que hay un desconociendo de los fines y propósitos de las mismas.

Lista de Referencias

<https://wsr.registraduria.gov.co/Asi-participan-los-colombianos-en.html>

<https://www.importancia.org/voto.php>

Bibliografía: (Semana, 2017). Más de dos décadas y cero revocatorias de mandato. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/revocatorias-de-mandato-en-colombia-no-son-muy-efectivas/511280>

(Registraduría 2017). Resoluciones revocatoria del mandato Recuperado de: <https://wsr.registraduria.gov.co/-Identificacion,3685-.html>

Bobbio, N. (1984). El futuro de la democracia. Fondo de cultura económica.

Salazar, J. () EMPOWERMENT DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL ESTADO “Mito o Realidad”

Constitución política de Colombia

Ley 743 de 2002

Decreto 1930 de 1979

<http://www.elcolombiano.com/antioquia/junta-de-accion-comunal-eleccion-de-mesas-directivas-KB4030950>

SUBSIDIOS Y POBREZA EN EL NIVEL TERRITORIAL. EVIDENCIA PARA MUNICIPIOS DE BOYACÁ. 2010-2015

Orlando Velasco Ulloa⁶⁹
Fabian Leonardo Romero Bolívar⁷⁰
Brayan Fernando Guio Guerrero⁷¹
William Ernesto Caro Cristancho⁷²

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo determinar la trayectoria de los subsidios y la reducción de pobreza en nivel territorial en 10 municipios de Boyacá, en los años 2010-2015. En este sentido, analiza la trayectoria de subsidios y pobreza a través de variables relacionadas desde un enfoque analítico-cuantitativo. Establece una taxonomía de los subsidios municipales y una calificación ponderada en los elementos de seguridad, educación, servicios públicos y salud en 10 municipios. Como principales resultados, se tiene que se ha disminuido intermitentemente la pobreza multidimensional, al tiempo en que los esfuerzos estatales se centraron en subsidios a la demanda, focalizados y en función de la formación de capital humano. Aun así, existen enormes retos en materia de desempeño, particularmente en acceso a servicios públicos (2.69/5) y educación (2.46/5).

Palabras Clave: Subsidios, pobreza, desigualdad, gasto público.

Introducción

La reducción de la desigualdad en y entre los países y la eliminación de la pobreza en el marco de los ODS plantean retos considerables en lo que refiere a la acción del Estado para solucionar situaciones socialmente problemáticas. En particular resaltan los desafíos para hacer a las personas más robustas en relación a los factores de riesgo que pueden devenir en un retorno a las condiciones de pobreza, manteniendo y profundizando las desigualdades de diverso tipo. Estos elementos a superar siguen la necesidad de reconsiderar una visión de la pobreza centrada únicamente en

69 M. Sc. en Gobierno Municipal Universidad Externado de Colombia y M. Sc. en Administración Pública ESAP, profesor titular ESAP. Autor de varias publicaciones en finanzas y presupuesto público y Director del Observatorio de Pobreza y Política Social del GRIMAP. Correo: orlandovelascoulloa@hotmail.com

70 M. Sc. en economía de la UPTC, Estudiante de la Maestría en Administración pública de la ESAP, especialista en análisis de políticas públicas de la U, administrador público de la ESAP y economista de la UPTC. Docente universitario, Investigador Junior de la ESAP. Correo: fabianleonardo.romero@uptc.edu.co, leonardoromero1809@gmail.com

71 Estudiante de administración pública de la ESAP, estudiante de derecho de la UPTC. Investigador auxiliar de la ESAP. Correo: fernandogui09505@gmail.com

72 Especialista en proyectos de desarrollo de la ESAP, especialista en finanzas públicas de la ESAP, Administrador público municipal y regional de la ESAP. Docente Universitario, Investigador y consultor. Correo: willcaro21@hotmail.com

ingresos y a la política social como una transferencia mecánica de recursos monetarios. El reconsiderar la forma como el Estado se relaciona con los ciudadanos a través de la política social creará un ambiente de confianza en la administración pública y potencializará los efectos de los esfuerzos estatales en reducción de pobreza y desigualdad.

El presente trabajo tiene como objetivo determinar la trayectoria de los subsidios y la reducción de pobreza en diez municipios de Boyacá. Para esto se plantea la siguiente hipótesis de trabajo:

Los subsidios adoptados en el nivel territorial en Boyacá se centraron en una lógica de subsidios a la demanda y focalización del gasto. Asociado esto a un esfuerzo en términos de generar una disminución en las variables de salud, educación, seguridad y acceso a servicios públicos. Asociado a esto, se presentó una reducción en pobreza no muy alejada de la tendencia nacional.

Para esto, tiene una primera parte en torno a consideraciones de tipo metodológico; una segunda, relacionada con análisis de resultados; finalmente, tiene una tercera parte en la que se presentan conclusiones y recomendaciones.

Metodología

El enfoque del trabajo es analítico cuantitativo. En tal sentido, se trata de una perspectiva en la cual se hace un ejercicio de separación de las partes constitutivas a fin de dar cuenta de su caracterización e interrelaciones. En otras palabras, trata este enfoque se reducir la complejidad a elementos más simples a fin de comprender su estructura compleja. Así mismo, la perspectiva cuantitativa supone la determinación de las partes mencionadas del fenómeno objeto de estudio a partir de su mensurabilidad o posibilidad de medición.

Para esto, considera de suma importancia considerar las estrategias de operación de las variables a partir de figuras lógicas como índices o coeficientes que den cuenta de las relaciones, interrelaciones, proporciones, correlaciones, elasticidades, variaciones, tendencias, entre otros. Lo cuantitativo refiere a una figura matemática, un número, que, de una forma absoluta, relativa, porcentual, entre otras, da cuenta de una característica o relación particular del fenómeno estudiado. En tal sentido, se desarrollará de la siguiente manera:

Se considerarán siete atributos de los subsidios, cada uno de los cuales tiene una clasificación por medio de subcategorías, para efectos de dar cuenta de una caracterización o taxonomía de los subsidios. Se tendrán en cuenta los siguientes atributos y subcategorías: Mercado: describe una situación particular de la concreción del subsidio en el sentido de que este sea a la oferta o a la demanda; frecuencia: si se trata de pago único o recurrente; focalización: si se trata de subsidios dirigidos o no dirigidos; ubicación geográfica: si se trata de urbano, rural o mixto; origen por nivel de gobierno:

si es municipal o exógeno; objeto social: si tiene como objeto capital humano o formación bruta de capital fijo; forma: si se da como transferencia monetaria condicionada o en especie.

La razón por la cual se escogieron estos atributos es que resumen un buen compendio de las facetas de los subsidios, de los cuales no hay una doctrina sólida y estructurada, de lo que deriva que esto sea de un interés investigativo particular.

Se tomará cada uno de los subsidios efectuados por 10 municipios que fueron seleccionados de forma aleatoria (uno de segunda categoría y 9 de sexta categoría) en los años 2010-2015. Este punto se explicita aún más en el anexo metodológico de este informe. La información se tomó de las ejecuciones presupuestales de los municipios de Buena vista, Busbanzá, Gámeza, Moniquirá, Sogamoso, Santa maría, Socha, Tibasosa, Tibaná y Ventaquemada. Estas ejecuciones de obtuvieron directamente en los municipios con solicitudes a las alcaldías.

De igual manera, se considerarán cifras de desempeño municipal del DNP en los renglones de seguridad, salud, educación y acceso a servicios públicos. Para efectos de constatarlas con la taxonomía de subsidios mencionada. Se hará un consolidado de los 10 municipios seleccionados y al final se tendrá una calificación ponderada de cada uno que reúna los elementos de desempeño mencionados.

Análisis de resultados.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE en Colombia es una entidad dependiente del ejecutivo encargado de la provisión de información oficial. Esta entidad consolida anualmente las cifras de pobreza en Colombia, ciudades capitales y una agrupación de departamentos (niveles intermedios de gobierno) que denomina regiones, cada uno a partir de varios dominios. De igual manera, considera la desigualdad a través de Gini de ingresos. Menciona el DANE que con una línea de pobreza de COP 250.620 (USD 92.47), para el año 2017 26.9% de la población estaba en condición de pobreza monetaria y 17% en pobreza multidimensional, reduciendo 1,1% y 0.8% respectivamente en comparación con 2016 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2018, pp. 3-17).

La pobreza puede considerarse desde una perspectiva absoluta, es decir de cada ciudadano o núcleo familiar o desde una perspectiva relativa, es decir comparando al ciudadano o núcleo familiar con sus pares en la jerarquía social, perspectiva está más asociada con la desigualdad. En el primer caso en Colombia, pobreza desde un enfoque absoluto en Colombia se considera dos medidas la pobreza monetaria y la multidimensional. La pobreza monetaria supone establecer una línea de pobreza o umbral de ingreso (necesario para adquirir una canasta de bienes básica) a partir del cual se considera a una persona o núcleo familiar como pobre o no pobre. Por otro lado, la pobreza multidimensional considera 5 dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la

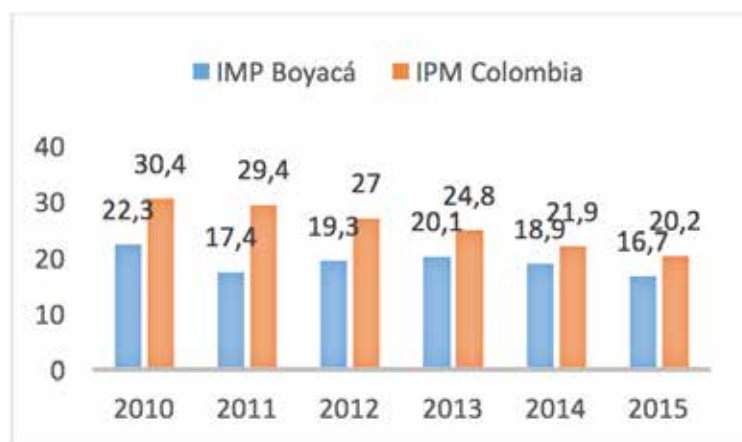
juventud, salud, trabajo, y acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas 5 dimensiones se dividen en 15 indicadores y la condición de pobre o no pobre se establece a partir de un 33% de privaciones.

Es importante mencionar que, no obstante, el esfuerzo técnico del DANE y las intenciones del gobierno, la tendencia es reducir muchas veces la lucha contra la pobreza a un esquema de programas desligados. Al respecto menciona Giraldo:

“... La política de lucha contra la pobreza termina por convertirse en la sumatoria de una serie de programas puntuales, que no están articulados de forma integral. La pobreza es definida en términos individualistas y las soluciones tienen un carácter individual. Los programas de lucha contra la pobreza estigmatizan a los pobres y los conducen a la trampa de la pobreza: Hay que ser pobre y continuar siéndolo para tener derecho a los beneficios sociales. Tales programas crean un lenguaje que conduce a una sociedad fragmentada. Los pobres de un lado, y los que no lo son del otro.” (Giraldo, 2007, p. 21)

Así, las dimensiones del IPM, aún requieren un avance en la identificación de elementos clave en lo que refiere a generar capacidades en las personas. El tema de redes de interacción socio-económica es una de ellas. Se trata de como una persona cuyo círculo social, heredado o generado, tiene más posibilidades de acopiar recursos y de generar capacidades a partir de los mismos. Una suerte de asimetría de información que amerita ser incorporada en las mediciones. Desde luego, esto se traduce en un reto para las instituciones encargadas del desarrollo de información pública.

Figura 1. IPM Boyacá vs. IPM nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE.

La Figura 1 relaciona el IPM del departamento enfrentando el dato departamental con el nacional. De ahí se derivan dos observaciones gruesas: primero, en los seis años considerados Boyacá estuvo mejor que el promedio nacional en materia de pobreza; en segundo término, no obstante, lo anterior, la nación reduce pobreza de manera sostenida, cosa que no hace Boyacá que en algunos

años crece. La Nación en promedio reduce el IPM en dos puntos porcentuales por año, Boyacá lo hace a un ritmo de un punto porcentual por año. Finalmente, la ventaja en pobreza del departamento respecto del promedio nacional se reduce con el tiempo y pasa de registrar una diferencia de 8.1 p.p. en 2010 a solo 3.5 p.p. en 2015 y de seguir la tendencia la ventaja se perdería.

Adicionalmente, en sus dimensiones se presentó el siguiente comportamiento:

Condiciones educativas del Hogar: En lo que refiere a bajo logro educativo se pasa de 69.91 en 2009 a 61.85 en 2015, a un ritmo de decrecimiento medio interanual de -1.34 puntos porcentuales por año. En tanto, en lo atinente a analfabetismo se pasó de 12.93 a 12.83 de 2009 a 2015, con un decrecimiento medio inter-anual de -0.02 punto porcentuales.

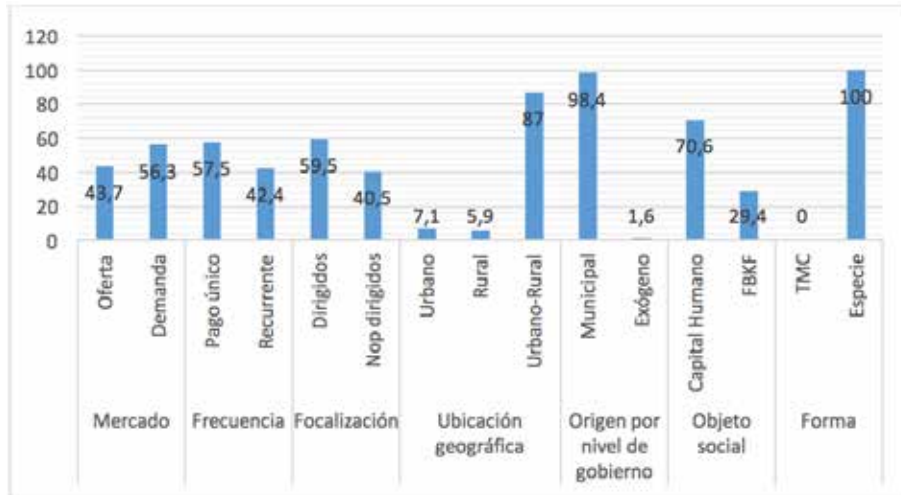
Condiciones de niñez y juventud: En relación a inasistencia escolar la medición pasa de 4.08% a 4.48% en los años considerados, con un crecimiento medio interanual de 0.07 que se incrementa ligeramente. Por otro lado, en rezago escolar pasa de 34.07% a 32.84%, con reducción media interanual de 21 puntos básicos. En barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, cambia de 16.83% a 10.7%, con reducción media inter anual de 1.02 p.p. Finalmente, en trabajo infantil se crece de 6.53 a 9.72 en esos años a una tasa media interanual de 53 puntos básicos.

Trabajo: El componente de desempleo de larga duración evoluciona de 8.72% a 7.48%, decrecimiento medio interanual de 21 puntos básicos. Por otro lado, en empleo informal, se pasa de 81.27% a 80.84%, a un ritmo medio interanual de - 0.07.

Salud: El elemento de sin aseguramiento en salud pasó de 8.04% a 9.63%, con crecimiento medio de 27 puntos básicos. En tanto que, barreras de acceso a servicio de salud pasó de 10.51% a 6.41%, con un decrecimiento medio interanual de 68 puntos básicos.

Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda: En el componente de sin acceso a fuente de agua mejorada se pasó de 6.62% a 5.94%, con decrecimiento medio interanual de 11 puntos básicos. Por otro lado, el componente de inadecuada eliminación de excretas la medición cambió de 15.38% a 9.61%, a un ritmo medio interanual de decrecimiento de 96 puntos básicos. Adicionalmente, la variable de pisos inadecuados cambió de 9.44% a 5.4%, media interanual de decrecimiento de 67 puntos básicos. En paredes exteriores inadecuadas cambió de 1.18% a 0.5%, media interanual de -11 puntos básicos. Finalmente, hacinamiento crítico se redujo de 14.63% a 11,11%, con reducción media interanual de 59 puntos básicos.

Figura 2. Evolución de las categorías de Mercado, frecuencia y focalización de los subsidios. Municipios seleccionados. 2010-2015



Fuente: Elaboración y cálculos propios.

Oferta y demanda. A la luz del modelo clásico de libre competencia como medio para mejor asignación de los recursos, el gasto público municipal supone que debe llevarse de la oferta hacia la demanda. Este esquema es aplicado parcialmente puesto que el estudio arroja que en promedio un poco más de la mitad (56,3%) se dirige a los individuos o familias para que, al menos en teoría, seleccione posteriormente al oferente (Tabla 1 y Figura 2). El gasto a la demanda muestra comportamientos disímiles entre el 46,9% del 2011 hasta el 64,2% del 2014 (Figura 2), corroborando que al menos cuatro de cada diez pesos corresponden a subsidios a la oferta, dejando de lado los estímulos para obtener más resultados puesto la gestión administrativa no se somete al volumen de recursos asignados.

Tabla 1. Porcentaje del tipo de subsidio en el municipio 2010-2015

Año	O ferta	De manda	Ú nico	Re currente	D irigido	No dirigido	U rbano	R ural	U rb- rural	M unicipi al	Ex ógeno	Ca p Humano	F BKF	T MC	E specie
2.010	48,0	52,0	62,7	37,7	5,4	44,6	5,3	9,3	8,5,4	9,7	0,3	66,5	3,5	-	100,0
2.011	53,1	46,9	55,0	45,0	1,0	49,0	4,7	7,2	8,1	9,7	0,3	64,5	3,5	-	100,0
2.012	35,8	64,2	58,6	41,4	7,3	32,7	8,5	5,0	6,5	8,6	1,4	76,6	2,3,4	-	100,0
2.013	38,9	61,1	59,5	40,7	3,4	36,4	9,0	5,4	5,6	7,8	2,1	74,1	2,5,9	-	100,0
2.014	39,6	60,4	56,2	43,8	3,4	36,6	7,3	4,3	8,4	7,3	2,7	74,3	2,5,7	-	100,0
2.015	46,8	53,2	54,2	45,8	6,6	43,4	7,7	4,2	8,1	7,2	2,8	67,8	3,2,2	-	100,0
Prome dio	43,7	56,3	57,7	42,4	5,5	40,5	7,1	5,9	8,4	9,7	1,6	70,6	29,4	0	100,0

Fuente: elaboración propia con base en ejecuciones de gastos.

Se debe mencionar que las administraciones locales tienen un margen de maniobrabilidad de 6,6 p.p. en uno u otro sentido para enfocar los recursos hacia la oferta o hacia la demanda. Esta discrecionalidad refleja alguna capacidad del ordenador para seleccionar si el recurso lo dirige a las instituciones o sectores directamente (oferta) como mantenimiento vial, desarrollo institucional o de establecimientos educativos, o los enfoca a los demandantes tal como refuerzos al régimen subsidiado, subsidios a servicios públicos o atención al adulto mayor.

Recurrencia del gasto. En promedio dos quintas partes de los gastos municipales demandan las mismas asignaciones una y otra vez. Esto es concordante con la enorme inflexibilidad del presupuesto alimentada por una secular desconfianza entre Ejecutivo y Legislativo. En tal sentido, la Figura 8 hace evidente la tendencia creciente de los subsidios recurrentes a costa de los que se aplican y que no exigen gastos en las vigencias subsiguientes, al mostrar que ganaron 8,5 p.p. en tan solo los 5 años del estudio.

Focalización. Igualmente, la observación que se hace del grado de focalización del gasto presenta un modelo de libre competencia aplicado a medias. En promedio el 59,5% del gasto programado se ejecuta hacia personas o grupos preconcebidos, lo que supondría instrumentos de focalización para conocer la vulnerabilidad de los beneficiarios. Esta composición tiende a crecer (llegó a representar el 67,3% en el 2011 creciendo 16,3 p.p. frente al año precedente), no solamente por asignaciones definidas tipo régimen subsidiado o subsidios a servicios públicos domiciliarios, sino a pesar de numerosas obligaciones legales tales como prevención de desastres, reforestación, adquisición de predios, seguridad ciudadana o capacitación de funcionarios.

En cuanto a la discrecionalidad del recurso, el ordenador cuenta con 6.1 p.p. por encima o por debajo del promedio, permitiendo que eventualmente haga más o menos volumen de inversión en grupos específicos o que los pueda ejecutar en inversiones indiscriminadas del tipo de bienes públicos de segundo grado.

El gasto por destino geográfico. Bajo la metodología de pobreza monetaria en 2002 la pobreza extrema rural era 2,7 veces la urbana y diez años después la diferencia aumentó a 3,5 veces. Si se acepta que el gasto es instrumento de redistribución que conduce a un Estado más igualitario, las cifras del destino del gasto municipal demuestran la falta de diferenciación y por supuesto un contrasentido evidente, hasta el punto que el gasto explícitamente ejecutado en lo rural es en promedio 5,9% (Tabla 1). Inclusive se ha acentuado la caída del gasto rural directo de 9,3% en 2011 a 4,2% en el 2015 (Figura 2) a favor de la que se enfoca claramente en lo urbano y de aquella que beneficia a toda la población sin miramientos geográficos.

Concordante con numerosos estudios defensores del libre mercado (Káiser, 2017; Friedman, 1997; Mises, 1956; Krause, 2015), el crecimiento y la estabilidad económica son variables cercanamente ligadas a la evolución de la riqueza, pero siempre y cuando mejoren la distribución del ingreso a favor de los pobres. La composición del gasto público, especialmente de su destino según la localización de los más pobres, deja fuertes dudas acerca de sus efectos en construcción de capacidades y funcionamientos, o al menos en acelerar los objetivos de desigualdad. López & Núñez (2006) recuerda que las políticas encaminadas a empleo y a reducir el tamaño del hogar son los factores que sugieren mayor efecto en la reducción de la pobreza. Si el desempleo formal es la carencia más notoria del IPM, es cuestionable si el recurso público solo se gasta o se invierte, máxime con la evidencia de que en los hogares más pobres el porcentaje de ocupados asalariados (obreros, empleados, jornaleros) es muy reducido (29% para el quintil 1 y 43% para el quintil 2) y que dependen más de cuenta propia, pequeños microempresarios, ayudantes familiares o servidores domésticos no regidos por el salario mínimo. Por tanto, el mundo del gasto público es la nirvana del subsidio público, aún en contravía de los subsidios que cada persona requiere.

Nivel de gobierno financiador: La inmensa minoría de recursos ejecutados se originan en presupuesto propio y solo la minoría financiados desde las instancias nacionales y departamentales mediante la modalidad de cofinanciar programas y proyectos en cumplimiento del principio de complementariedad y concurrencia. Las cofinanciaciones siempre han significado menos del 3% pesar de triplicarse desde comienzos de la presente década, haciendo salvedad que lo que se consideran recursos municipales incluyen las restantes transferencias (SGP y regalías) que constituyeron el 72,7% del presupuesto territorial de Colombia (DNP, 2016). En consecuencia, las entidades territoriales son operadoras de gastos predefinidos, gastos recurrentes y prioridades exigidas tanto en la ley como en las políticas de los órganos de los niveles departamental y nacional.

Capital humano o infraestructura: En promedio el 70,6% de los gastos municipales se supeditan a lo que se denomina Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) que a diferencia del componente que agrupa capital humano, representa inversiones para mantenimiento en infraestructura existente y en la construcción de infraestructura nueva (Figura 2). La laxitud de lo que se entiende por Gasto Público Social desde el Art. 350 constitucional y en el Art. 41 de la ley orgánica presupuestal, facilita la presupuestación creativa y que se incorporen en el gasto ítems que no siempre le apunta a resultados e impactos. Parte no menor de lo que llamamos inversión en capital humano se dirige a promoción de eventos culturales y deportivos sin que sea estrictamente manifestaciones autóctonas y de amplia cobertura, operación recurrente de infraestructura y equipos, y hasta servicios públicos, todo justificado en los principios de programación integral. A esto se le agrega que podría aceptarse el gasto en aparentes destinos no prioritarios pero la debilidad de indicadores en las entidades territoriales no permite evaluar y hacerle seguimiento a los resultados e impactos.

Subsidios en especie. En el municipio todos los gastos municipales hacen parte del gasto público social que beneficia a los ciudadanos mediante bienes y servicios, pero no mediante recursos directamente entregados en efectivo. Al contrario de las TMC nacionales, el municipio no dispone de la potestad de entregar efectivo a los habitantes, lo que se observa en el 100% para todos los años de la observación empírica (Figura 2).

El dinamismo de los subsidios. Evidentemente los subsidios en especie de la Figura 2, tienen una proporción constante durante todo el periodo estudiado sin cambios porcentuales en todo el periodo, tomando como base aquellos invertidos en el año inicial (2010). Esto se traduce en la rigidez del gasto e imposibilidad de hacer subsidios en efectivo. Algo similar se presenta cuando hace subsidios a la demanda o a la oferta que cambia interanualmente en niveles menores (1,2 p.p. para arriba o hacia abajo) o la evolución de subsidios para FBKF que cambió a razón de 1,3 p.p. Al contrario, los subsidios recurrentes y únicos muestran ser la modalidad más volátil, puesto que frente al nivel de 2010 cambian hacia arriba o hacia abajo hasta 8,5 p.p.

El DNP en los ejercicios de caracterización territorial considera abordar los temas de salud, educación, acceso a servicios públicos y seguridad como abordaje a los resultados de los municipios. Para esto, toma en consideración lo siguiente: En el caso de educación se considera las variables de cobertura en educación media (en esta se profundizará en una sección posterior), cobertura en transición, resultados de pruebas saber 11 en matemáticas y lenguaje; en lo que refiere a salud, se tendrá en cuenta mortalidad infantil, cobertura de vacunación pentavalente y cobertura de salud; en lo atinente a acceso a servicios públicos, se incorporan los elementos de cobertura de energía rural, penetración de internet, y cobertura de acueducto y alcantarillado (también tendrán un desarrollo posterior más detallado); finalmente, en lo referente a seguridad se tienen los elementos de: hurtos por cada 10000 habitantes, homicidios por cada 10000 habitantes y casos de violencia intrafamiliar por cada 10000 habitantes. Los siguientes son los resultados por cada uno de los municipios seleccionados:

En el tema de educación, como lo muestra la tabla 2, el peor calificado fue Busbanzá con 37.5% y el mejor Sogamoso con 66.9%. Aun así, santa maría no estuvo lejos con 61.4%. La media fue de 53.8%. La desviación estándar fue alta (8.49). de lo que se coligue que Busbanzá estuvo 1.91 desviaciones estándar por debajo de la media y Sogamoso 1.54 desviaciones estándar por encima. En resumen, como promedio, los municipios seleccionados en escala de 0 a 5, sacarían 2.69.

En lo atinente a salud, el municipio peor calificado fue también Busbanzá con 57.4% y el mejor Sogamoso con 96.1%. El segundo mejor fue Moniquirá con 95.2%. La media fue de 84.1% y la desviación estándar de 11.57. Esto deja mal a Busbanzá 2.29 desviaciones estándar por debajo de la media, en tanto Sogamoso solo estuvo 1.04 veces. Como síntesis los municipios seleccionados en escala de 0 a 5 sacaron un promedio de 4.2.

En lo referente a acceso a servicios públicos la peor calificación fue para Buenavista con 35.6%. Buzbanzá se recuperó con puntaje de 65.0%, que lo ubicó en la tercera mejor posición. El mejor fue Socha con 67.6%. La media fue de 49.3% y la desviación estándar de 13.2%. Buenavista estuvo una desviación estándar por debajo de la media y Socha 1.36 desviaciones por encima de la media. En escala de 0 a 5 el promedio de los municipios fue de 2.4.

Finalmente, en lo que tiene que ver con seguridad el municipio peor calificado fue Sogamoso con 75.5%, lo que resalta con su posición en los dos primeros elementos, el mejor fue Socha con 94.8%. La media fue de 86.6 y la desviación estándar de 7.2. Sogamoso estuvo 1.53 desviaciones estándar por debajo de la media y Socha 1.13 por encima. En la escala de 0 a 5 la media de los municipios fue de 4.3.

Tabla 2. Calificaciones de los municipios seleccionados en relación a resultados de desempeño

Municipio	Educa- ción	Salud	Acceso a servicios públicos	Seguri- dad	Cali- ficación Pon- derada	Califi- cación en escala 0-5
Buena vista	46.86	83.01	35.69	81.26	61.7	3.1
Buzbanzá	37.54	57.48	65.09	76.03	59.0	2.95
Gámeza	59.46	74.66	36.91	94.62	66.4	3.3
Moniquirá	51.41	95.23	46.67	85.16	69.6	3.5
Santa María	61.48	87.35	38.39	91.17	69.6	3.5
Socha	58.71	93.51	67.6	94.81	78.7	3.9
Sogamoso	66.97	96.11	56.92	75.56	73.9	3.7
Tibaná	54.8	86.16	41.12	93.64	68.9	3.4
Tibasosa	47.32	79.37	67.08	87.7	70.4	3.5
Ventaque- mada	53.45	87.65	37.8	86.35	66.3	3.3
Media	53.8	84.1	49.3	86.6	68.5	3.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNP.

La tabla 2 presenta el consolidado de calificaciones. En orden descendente, conservando la ponderación usada por DNP, los resultados fueron los siguientes: Socha 3.9, Sogamoso 3.7, Tibasosa 3.5, Moniquirá 3.5, Santamaría 3.5, Tibaná 3.4, Gámeza 3.3, Ventaquemada 3.3, Buenavista 3.1 y Busbanzá 2.95. La media fue de 3.4. Esto evidencia varias cosas: el desempeño es mas complicado en educación y acceso a servicios públicos, pero lo mejores en esas áreas no sacaron notas sobresalientes, salud y seguridad presentan los mejores resultados, más en seguridad. Los resultados de desempeño globales no son alentadores, ni siquiera para Sogamoso, ya que el tema de seguridad le restó puntos. Resalta el ejemplo de Socha, que ganó en seguridad y en servicios públicos, la materia más difícil.

De esta manera, los resultados de desempeño no fueron sobresalientes, no obstante, han tenido una evolución positiva. Se puede interpretar de esto que hay una mixtura en el modelo de desarro-

llo cuando las cifras muestran dos quintas partes del gasto (43,7%) que se asignan indistintamente (por oferta) y son recurrentes porque deben repetirse en cada vigencia (sumado a esto está la rigidez sectorial que supera el 80%). Además, cuando la pobreza rural es superior al doble de la urbana, en cambio, el gasto no es suficientemente diferenciado y en ese sentido no se compadece puesto que a ese sector específico solamente se destina el 5,9% en promedio frente al 7,1% canalizado para el sector urbano. Finalmente, el modelo no es claro porque en un esquema de transferencias verticales descendentes, las provenientes del nivel nacional y departamental (distintas a las que cofinancia el régimen subsidiado), escasamente es del 1,6% en promedio. A su vez, hay confusión en el destino del recurso el cual se dirige a infraestructura en una tercera parte (29,4) y el restante a lo que hemos denominado capital humano, que si bien hace parte del amplio concepto de “gasto público social”, incluye desde capacitación de empleados, sistematización de oficinas, apoyo a eventos culturales y deportivos, servicios públicos, sostenimiento de maquinaria y equipos, mantenimiento de edificaciones públicas y transferencias obligadas para el financiamiento de entidades que atienden población vulnerable localizadas por fuera de cada jurisdicción.

De cara al debate hacia una nueva ley de competencias y recursos, son abundantes las razones para revisar las tareas asignadas a municipios, departamentos y a la Nación en una estructura de multiniveles. Por un lado, hay que definir lo que se entiende por gasto Público Social para delimitar los alcances del gasto territorial; segundo, las prioridades ya vienen asignadas preponderantemente desde el nivel central y su financiamiento distinto a las transferencias tradicionales (SGP) es menor. La rigidez o inflexibilidad presupuestal es de tal magnitud que el ingreso condicionado bordea el 90% de su disponibilidad, y la discrecionalidad del gasto por parte de los entes territoriales es mínimo. Por último, la ineficiencia para obtener resultados e impactos sale a la luz con las cifras de avances en las variables e indicadores de pobreza. Colombia ha duplicado el gasto público desde 1991 y la pobreza ha bajado a la mitad, pero el número de pobres se redujo en una tercera parte. A la postre, las variables de pobreza en general, cubren porcentajes superiores a los niveles de pobreza en razón a que los instrumentos de focalización son insuficientes para decidir a quién y cuanto beneficiar, y el nivel de aporte estatal en aras de cumplir con los preceptos de progresividad ya pactados en la constitución. La diferencia entre las coberturas y los umbrales de pobreza demuestran la gran vulnerabilidad para la población así sea que no sean considerados pobres, pero igualmente demuestran la irrealidad de las líneas que separan los pobres de quienes teóricamente no lo son.

Conclusiones

En lo que refiere a la hipótesis de trabajo, los datos revelan que si bien es cierto Boyacá reduce considerablemente el IMP de 22.3 a 16.7 en el periodo de estudio, este tuvo una reducción intermitente, no muy alejada de la tendencia nacional. Los subsidios en los municipios seleccionados se centraron en la demanda, la focalización y en él la formación de capital humano. Aun así, hay enor-

mes retos en materia de cumplimiento de un nivel sobresaliente en materia de seguridad, educación, salud y acceso a servicios públicos. A los 10 municipios considerados en términos generales les va bien en salud y seguridad, presentando enormes retos en materia de servicios públicos y educación. Lo que confirma parcialmente la hipótesis de trabajo, con las claridades mencionadas.

A partir de lo anterior, es importante reflexionar que las transformaciones necesarias exigen reformas institucionales orientadas a modificar la imagen de un Estado empresario y paternalista por la de un Estado regulador y coordinador de las instituciones que apoye el desarrollo de los mercados y de un mayor espacio a la iniciativa privada. El Estado dispone del rol de promotor de la justicia social. Este enfoque plantea que el bienestar debe valorarse en el plano de las capacidades que una persona puede desarrollar y que están relacionadas con los bienes y servicios que le permitan acceder o mantener un nivel de vida adecuado. A partir de definir lo que se quiere se evalúa la política pública, no basta el ingreso. Este es apenas otro recurso para hacer cosas que se valoran. El éxito de los recursos será el alcance de lo que le pasa a la gente y no a las cosas, de modo que los recursos serán importantes en la medida que haga personas educadas, felices, empoderadas, dignas, integradas, y demás cosas que valore. La falta de detalle y desagregación de las cifras de pobreza para llegar al nivel municipal dificulta en buena manera los estudios al respecto. Así mismo, hay que llegar a medir valor público, no los recursos, para tener mejores efectos sobre la pobreza.

Lista de Referencias

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2018, marzo 22). Boletín técnico. Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia Año 2017. Recuperado a partir de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2016). Ranking fiscal de Departamentos y Municipios 2015. Bogotá.
- Giraldo, C. (2007). ¿Protección o desprotección social? (1.a ed.). Bogotá, D.C.: Ediciones desde abajo.
- López H. & Núñez, M. (2006). Departamento Nacional de Planeación. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Bogotá.
- Káiser, Alex (2017). La tiranía de la igualdad. Deusto S.A. ediciones. Bilbao.
- Mises, L. (1956). La mentalidad anticapitalista. Unión editorial S.A.

Retos de la Gerencia Social en el Posconflicto en Colombia.

Ximena, L. Barrera¹

Astrid, Z. González²

Dalia, M. Caballero Africano³

Oscar Morales⁴

Estudiantes I Semestre – Especialización Gerencia Social - ESAP

Resumen

En Colombia se ha vivido en conflicto desde la época de la colonia, que con el paso del tiempo se ha venido fomentado la desigualdad, que como justificante para buscar “la protección del pueblo” se fueron organizando al margen de la Ley diversos grupos pero quien cobró mayor relevancia en el ámbito nacional fueron las FARC EP, quienes finalmente en noviembre de 2016 llegaron a un acuerdo con el Gobierno Nacional para la terminación del conflicto. Por esta razón se originó esta investigación llevando a cabo una revisión bibliográfica en relación al tema con el fin de establecer qué retos se podrán presentar para lograr una paz estable y duradera.

Palabras Claves: Gerencia Social, políticas públicas, desarrollo, participación, Acuerdo de Paz, Posconflicto, Fin del conflicto.

Introducción

Colombia presenta el conflicto armado interno más antiguo del continente, sin embargo también es el País con más experiencia en lo que a procesos de paz se refiere, el conflicto armado interno colombiano se remonta a la década de los años 50, cuando se inició una guerra civil que culminó con la conformación de varios grupos guerrilleros y que con el paso de los años conllevó a la conformación de grupos paramilitares, que sumado al narcotráfico sumieron al País en una guerra de más de 50 años que ha dejado millones de víctimas y en los cuales varios gobiernos fueron realizando acuerdos de Paz que han venido llevándonos al acuerdo actual con las FARC.

En este sentido se presentan varios retos para la Gerencia Social que desde lo público tendrá que afrontar grandes decisiones para generar un desarrollo que impacte, teniendo en cuenta las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y la participación los diferentes sectores sociales de manera activa, para construir una sociedad educada y preparada para la etapa del Posconflicto.

Reconociendo que la Paz como objetivo esencial del Estado Colombiano, es uno de los grandes retos que los Gerentes Sociales deberán asumir, enfatizando en la solución de los problemas que son generadores de la violencia como la pobreza, desigualdad, corrupción y atraso en la infraestructura. Estos retos requieren de grandes transformaciones sociales en la que participen las colectividades de todos los sectores para contribuir en la construcción de una paz estable y duradera.

Aunque las cifras exactas de todo el dolor que ha causado el Conflicto armado interno es difícil de calcular, si se puede proyectar un proceso exitoso en el posconflicto en el que es necesario un consenso con todos los sectores nacionales y regionales, en donde las políticas se encaminen de manera diferente a lo que estamos acostumbrados con la política tradicional, en donde la educación y la cultura de paz sean las que dirijan a las nuevas generaciones hacia una verdadera reconciliación que de fin a las cadenas de violencia y la intolerancia que desde el seno de las familias se han creado por generaciones. En este punto, la gerencia social debe entrar a operar para abordar la temática desde una postura propositiva, participativa y democrática, ante lo cual surge la siguiente pregunta ¿Qué retos enfrenta la Gerencia Social en el Posconflicto Colombiano?

Metodología

Para la presente ponencia se utilizó una metodología denominada revisión bibliográfica la cual está basada en un procedimiento estructurado que tiene como objetivo principal localizar y recuperar la información respectiva al tipo de tema que quiera estudiar el o los investigadores. Este tipo de investigación parte de una duda, que origina una pregunta de investigación la cual será el punto de partida para ahondar en el tema y de esta forma obtener los resultados en materia de recopilación y análisis.

Gómez, Aponte & Betancourt (2014) mencionan tres fases para la metodología de revisión bibliográfica: “Definición del problema, Búsqueda de la Información y Análisis de la información” Teniendo en cuenta lo anterior se planteó inicialmente el problema a abordar para el presente estudio, estableciendo la siguiente pregunta de estudio: ¿Qué retos enfrenta la Gerencia Social en el Posconflicto Colombiano?, con base en la cual se dio paso a la segunda fase mencionada por los autores: Búsqueda de la información. En esta fase se tuvo en cuenta material informativo como revistas de divulgación y de investigación científica y sitios Web, haciendo una lectura exhaustiva de diverso material y basándonos finalmente en aquel que está reconocido sobre el tema a abordar “Gerencia Social y Posconflicto”.

Finalmente se realizó la tercera fase: Análisis de la información. Ya habiendo recopilado la información del tema a tratar, se hizo un análisis de la documentación recolectada en relación a la pregunta de estudio, abordando en primera instancia la gerencia social desde un contexto general hasta llegar a un ámbito específico, seguidamente se trató el tema de acuerdo de paz para una contextualización que permitió llegar al posconflicto en Colombia y así lograr dar respuesta a la pregunta realizada inicialmente.

Retos de la Gerencia Social en el Posconflicto en Colombia.

¿Qué es la Gerencia Social?

Desde un contexto global, se puede visualizar la gerencia social, enmarcada en un modelo de desarrollo que aborda e integra dimensiones económicas, políticas, culturales, sociales y ambientales, que al ser analizadas de forma interrelacionada, reflejan dinámicas de la sociedad civil y el estado.

Partiendo desde un contexto general, la gerencia social se puede definir así:

“Significa en la práctica cotidiana enfrentar “singularidades”... no es una operación organizacional “tubular”, sino otra de índole diferente, mucho más fluida, y de composición inter organizacional.” Esta apreciación permite percibirla desde situaciones particulares y subjetivas derivadas de factores y problemáticas de índole social en el ámbito comunitario. Por lo anterior el hablar de problemas sociales, conlleva indudablemente a abordar temas de organización, estado y sociedad civil. (Kliksberg, 1966)

Así mismo, según (Mokate & Saavedra, 2006) la gerencia social “ Se apoya en los aportes conceptuales y prácticos que simultáneamente le ofrecen los campos del desarrollo social, la política pública y la gerencia pública”. Retomando esto, se añaden al concepto de gerencia social otros elementos que permiten analizarla desde diferentes perspectivas y estructuras de la administración pública. En este punto se pueden interrelacionar los conceptos expuestos por los autores anteriormente citados, resaltando que desde la aplicación de la gerencia social, es necesario contar con políticas públicas bien diseñadas y ejecutadas que permitan combatir los problemas sociales y avanzar en búsqueda de un desarrollo, lo cual debe estar articulado desde la administración pública con el diseño y ejecución de planes de desarrollo y programas o proyectos puestos en marcha desde esta organización.

La gerencia social va en búsqueda de un desarrollo para la sociedad civil, el cual debe ir direccionado al cierre de brechas, principalmente la desigualdad, la pobreza y la inequidad de las comunidades, para lo cual es necesario apoyarse en las políticas sociales que emergen desde el estado con el fin de dirigir las al mejoramiento de la calidad de vida.

Por lo anteriormente descrito se puede concluir que la gerencia social no debe ser vista y desarrollada como una teoría escrita o argumentativamente documentada desde el área pública, su análisis debe ir más allá y comprenderse desde la práctica que se desarrolla en políticas públicas diseñadas en la comunidad y para la comunidad, ya que es ahí donde está su verdadera esencia.

En este sentido cobran gran relevancia la participación activa, significativa, eficaz y eficiente de los diversos actores que están involucrados en la elaboración, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas sociales en las políticas públicas del estado, es decir, que tanto el estado en cabeza del gobierno nacional debe vincular más activamente a la ciudadanía para realizar un trabajo conjunto, como la misma ciudadanía tiene que vincularse y participar más activamente en el proceso.

En este punto de la ponencia surge un aspecto importante que permite añadirle un elemento nuevo a la gerencia social: “la Participación Ciudadana”. Es preciso destacar que este proceso inició con la descentralización del estado Colombiano en los años 80, el cual abrió camino a un sistema democrático y participativo que le permitió a la sociedad civil tomar un papel activo en las decisiones estatales. Esta participación se ha venido consolidando y haciéndose cada vez más representativa en el transcurso de los últimos años. Este concepto de Participación, puede ser analizado desde una perspectiva más profunda en el tercero de los seis desafíos a los que se enfrenta la gerencia social en los ámbitos públicos:

“Los ciudadanos tienen la voz determinante sobre lo que genera valor público y lo que se debe priorizar. Estas elecciones son expresadas a través de los procesos de deliberación y representación política. Por ello, las organizaciones que proponen generar valor público responden a varios mandantes. El modelo debe entenderse con un enfoque participativo en la formación de políticas públicas, incorporando a todos los actores involucrados en el proceso. Para tal fin, el modelo se inserta explícitamente en un entorno que tiene que ser parte integral de las funciones gerenciales. Las gestiones programáticas y políticas son espacios privilegiados para el manejo y la promoción de la participación de involucrados clave”. (Mokate & Saavedra, 2006)

En este sentido es de resaltar que se habla de una participación intersectorial que permita trabajar mancomunadamente para el bienestar de la sociedad civil, de igual manera esta postura

permite visualizar que por medio de dichos espacios participativos se elaboran los planes estratégicos locales, se fortalece la democracia y contribuye a que los actores sociales se empoderen de los procesos estatales y se vinculen activamente en ellos.

Retomando todo lo expuesto anteriormente, se puede identificar que son diversos retos a los que actualmente se enfrenta la gerencia social en el contexto Colombiano y que la solución de los mismos emergen desde la estructura del estado con el apoyo y participación de la sociedad civil.

En relación a esto Orbeagozo en el 2007 expresa que:

“El trabajo en una organización desde la perspectiva de las autonomías creativas de los equipos originará indudablemente tensiones organizacionales. La función del gerente social será la de crear los canales y la cultura organizacional necesaria para que esas inevitables tensiones, sean tensiones creativas para la misma organización. El saber convivir con tensiones, el saber manejarlas y enfocarlas adecuadamente de modo que se logren avances importantes en la marcha de la organización y de su misión, es una de las tareas más delicadas del gerente social, ya que de ello dependerá la actualidad y permanencia social de la misma”

El acuerdo de Paz firmado en Bogotá el 26 de Noviembre del 2016 entre el Presidente electo Juan Manuel Santos Calderón en representación del pueblo Colombiano y el Comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP, ha generado en la sociedad Colombiana precisamente una de las tensiones descritas por el autor y no solo por lo pactado en éste sino también por lo que sea desencadenado en materia de posconflicto. En este punto es donde la gerencia social debe entrar a operar para abordar la temática desde una postura propositiva, participativa y democrática, ante lo cual surge la siguiente pregunta ¿Qué retos enfrenta la Gerencia Social en el Posconflicto Colombiano?

Compromisos y Retos del Posconflicto

En Colombia se ha vivido el conflicto armado por más de 5 décadas, que en aras de lograr fortalecer al Estado y propender por hacer presencia en todo el territorio, con el fin de garantizar los derechos de su población, el Gobierno Nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos Calderón, firmaron junto con el grupo armado FARC-EP, el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Para poder lograr una mayor comprensión de lo que se acordó es fundamental recordar el contenido de cada uno de los COMPROMISOS a los que se pudo llegar con la firma de este acuerdo final, así: PUNTO UNO. Reforma Rural Integral: Este acuerdo sienta las bases para la transformación del campo. Busca la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50 % de

la pobreza en el campo en un plazo de 10 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. PUNTO DOS. Participación Política: Busca una ampliación de la democracia como camino para tramitar los conflictos de manera pacífica y el rompimiento definitivo del vínculo entre política y armas, así como abrir la puerta para que Colombia se integre a una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización. Este acuerdo busca que haya más voces diversas en la política y que más ciudadanos participen en los asuntos públicos. PUNTO TRES. Fin del Conflicto: Este acuerdo establece los términos en que se dará el fin de las confrontaciones y las hostilidades de las FARC-EP hacia la población civil, mediante un cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, así como un cronograma preciso para la dejación de todas sus armas en 180 días y el inicio de su reincorporación a la vida civil. Naciones Unidas a través de un proceso técnico, trazable y verificable recibirá la totalidad de las armas de las FARC-EP. PUNTO CUATRO. Solución al problema de las Drogas Ilícitas: Encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas es necesario para construir una paz estable y duradera, por lo que este acuerdo propone una nueva visión que atiende las causas y consecuencias de este fenómeno. Le da un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, promoviendo la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados y dando la prioridad que requiere el consumo, bajo un enfoque de salud pública. Se busca que los cultivadores se pasen a una actividad legal. PUNTO CINCO. Víctimas: Este acuerdo busca a través de los cinco mecanismos y medidas que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, lograr la satisfacción de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición, como elementos esenciales de la transición a la paz. Se busca la verdad sobre lo ocurrido, justicia por los crímenes en el conflicto, reparación para las víctimas y garantías de que no se repitan los hechos. PUNTO SEIS. Implementación, verificación y refrendación: Este acuerdo señala que con la firma del Acuerdo Final y su refrendación ciudadana, se da inicio a la implementación de todos los puntos acordados. Asimismo, habrá un sistema robusto para hacerle seguimiento y verificación al cumplimiento de la implementación, incluyendo un acompañamiento internacional. Se busca que el acuerdo final sea votado por los colombianos, se implemente y se haga un seguimiento a ese proceso y tenga acompañamiento internacional. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Teniendo como base estos compromisos adquiridos y establecidos en los seis puntos expuestos anteriormente, evidencian un gran esfuerzo financiero por parte del Estado, también se debe tener en cuenta la importancia de la participación ciudadana para promover este acuerdo e intentar cumplirlo por todos los actores responsables. Del acuerdo final para la terminación del conflicto y

la construcción de una paz estable y duradera se pueden establecer algunos RETOS generales para su cumplimiento, tales como: I) Desplegar rápida y eficazmente las herramientas institucionales y presupuestales para traducir principios en acción y para hacerlo de forma equitativa con todos los sectores de la población, el Gobierno debe establecer estrategias que faciliten la consecución de los recursos que se necesitan invertir para que el posconflicto sea un proceso eficaz y exitoso. II) Garantizar la seguridad de los integrantes de las FARC-EP que se acogieron al acuerdo, como también de las zonas que no están siendo ocupadas por este grupo. III) implementar la erradicación y sustitución de los cultivos ilícitos, junto con el desarrollo de un sistema de comercialización de los cultivos lícitos. IV) Garantizar la reintegración socio-económica de los excombatientes, esto con el fin de promover la estabilidad de los integrantes de las FARC-EP. V)

La participación política de las FARC-EP y el reto de crucial trascendencia en este período electoral, porque por primera vez, podrán participar como grupo político, que desde su ideología comunista, en cabeza de Timochenko, plantean que buscarán para Colombia un régimen político democrático que garantice la paz con justicia social, el respeto a los derechos humanos y un desarrollo económico con bienestar para todos, llevar a Colombia al ejercicio pleno de su soberanía nacional y hacerla vigente. VI) La actual coyuntura política será un punto determinante por parte del Gobierno, ya que tiene la tarea de hacer que se cumpla con lo establecido en cada punto del Acuerdo de Paz, debido a que las etapas del proceso tienen una aplicación por el término de veinte años. Indudablemente la labor que está pendiente por realizar a raíz del acuerdo es de mucha complejidad pero que solo podría lograrse concretar siempre y cuando se haga un trabajo conjunto entre el Gobierno nacional, las FARC EP y la ciudadanía.

¿Qué Retos Enfrenta la Gerencia Social en el Posconflicto Colombiano?

En el contexto de Colombia se hace referencia a las emociones, sentimientos y percepciones que tiene una sociedad que ha vivido durante generaciones en un conflicto armado, si bien en este contexto se trata de un cambio social, es de utilidad para comprender la importancia de las emociones en los procesos de transformación y lo natural que pueden resultar para las personas la resistencia ante lo nuevo o lo desconocido. Además de la financiación para el posconflicto, el principal desafío es crear una cultura de tolerancia y convivencia.

La gerencia social enfrenta retos de gran trascendencia para el desarrollo del país en la etapa de posconflicto, para ello se puede enmarcar en tres aspectos fundamentales que podrán facilitar la reconstrucción y la garantía de la no repetición: 1) Pedagogía: Este reto trata de la necesaria comprensión del proceso de paz y la explicación de los acuerdos. Esto involucra factores como la coyuntura política de cara a las elecciones presidenciales porque de ellos dependerá la educación que se imparta en relación al contenido y propósito del actual acuerdo de Paz. En este caso, las FARC-EP también deberían fomentar en sus discursos ideológicos tanto a los excombatientes como a los disi-

dentes, la importancia para lograr el régimen político democrático que garantice la paz con justicia social, el respeto a los derechos humanos y un desarrollo económico con bienestar para todos. 2) Ejecución: Se debe trabajar en la capacidad de gestión para la ejecución de la reforma rural integral, siendo a su vez esencial el fortalecimiento de la estructura actual del Ministerio de Agricultura para poder hacer posible la implementación de la reforma rural pactada. No se puede dejar de lado el papel esencial que juegan las entidades territoriales de orden departamental y municipal en la ejecución del acuerdo porque también se deberá fortalecer su capacidad de gestión y la participación de las comunidades.

3) Movilización: Con la implementación de una estrategia de pedagogía se debe lograr que cada ciudadano logre sentir que la paz es suya, toda vez que la paz depende en gran parte de la sociedad civil. Además de la presencia de promotores de la paz en las áreas rurales, se hace necesario movilizar también a la gente en las ciudades para que se apropien de la paz, la estimulen y la construyan. La ciudadanía tiene el reto de lograr ver lo trascendental e importante de este proceso de posconflicto debido a que por primera vez después de más de cincuenta años de conflicto se inicia el proceso para dejar atrás la guerra y violencia que ha generado las FARC-EP.

Conclusiones

La gerencia social es vista como un modelo de desarrollo, con diferentes retos, entre ellos intervenir y generar impacto en la satisfacción de necesidades de la sociedad civil, como reducción de la pobreza extrema, desigualdad, mejorando la calidad de vida de la comunidad, cuidando y protegiendo el planeta. Puesto que no solo se trata de que un territorio crezca económicamente, sino que se debe garantizar que la calidad de vida de sus habitantes también mejore.

La gerencia social vista desde el contexto público se enfoca a generar valor de lo público, crear tejido social, recuperando la confianza de las comunidades, para trabajar mancomunadamente por sus metas y cuidar de los resultados una vez se consoliden. Teniendo en cuenta que la gerencia social desde el contexto de lo público busca satisfacer las necesidades de los habitantes, a través de la construcción de políticas sociales, sin buscar un fin económico sino el mejoramiento en la calidad de vida, se debe tener en cuenta el contexto, costumbres, cultura, la forma en que se relacionan y dan solución a sus posibles conflictos o problemáticas, de esta forma se garantiza una participación activa de la comunidad, incluyéndolos en la construcción de programas cuyo enfoque deben ser ellos.

En este orden de ideas, el reto de la gerencia social frente al posconflicto colombiano, es amplio y requiere de profesionales comprometidos, con una mirada diferente de intervenir y generar impacto positivo en la población que ha sido víctima del conflicto durante casi 5 décadas. Se requiere de diseño y ejecución de programas que vayan más allá de las cifras, es primordial trabajar en las

victimias la capacidad de resiliencia que les permita perdonar y salir adelante; pero esta intervención debe ser desde las diferentes dimensiones del ser humano, realizar lecturas concienzudas de las realidades, para identificar las necesidades y satisfacerlas desde el contexto, costumbres y prácticas sociales del individuo.

Se requiere participación activa por parte de los profesionales, con principios y valores que le permitan comprender el dolor o problemática del prójimo que no busque servirse sino servir a la comunidad. De igual forma, se requiere tener una postura neutra sin odios, sin rencores, para poder avanzar en el cumplimiento de cada uno de los puntos contemplados en el acuerdo de paz, evitando así que la ayuda llegue solo a unos grupos y no a la totalidad de población afectada.

Referencias

- Gómez, E., Navas, D., Aponte, G., & Betancourt, L. (2014). Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización. *Dyna*, 81(184), 158-163.
- Kliksberg, B. (1966). Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 44(175), 15 – 29.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Mokate, K., & Saavedra, J. (2006). Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales. *Washington, DC Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social*.
- Orbegozo, J. (2007). El Gerente Social ante la educación popular. Recuperado de: <http://www.feyalegria.org/images>.

DERECHOS HUMANOS EN PERSPECTIVA DE LO PÚBLICO

¿LA SOCIEDAD COLOMBIANA CONOCE EL SISTEMA JURIDICO QUE PROTEGE LOS DERECHOS DE LA MUJER?

Nilse Rojas Villamil⁷³

RESUMEN

El siguiente documento es el resultado de un proyecto de investigación basado en la legislación sobre los derechos de la mujer en el Estado Colombiano. El objetivo principal es presentar aspectos sociales y jurídicos; que han impedido en gran medida el reconocimiento de la mujer frente al respeto y aplicación de sus derechos como protagonista en su proceso de empoderamiento con respecto a otros géneros.

Mediante encuestas y apoyados en estadísticas de organizaciones defensoras de los derechos de la mujer arrojaron resultados como el desconocimiento del tema de la sociedad colombiana e ineficiencia de los organismos estatales para su aplicación en la tipicidad de los delitos en contra de la violación de sus derechos. En conclusión, a ésta problemática publica, es importante la sensibilización de los actores con orientaciones pedagógicas en la apropiación de los derechos de la mujer para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra su integridad.

PALABRAS CLAVES: Mujer – Estado- Derechos – Legislación – Género – Equidad - Violencia

INTRODUCCION

Los derechos de la mujer es un tema de absoluto interés para toda la humanidad y Colombia no es la excepción, indudablemente nos transporta a antecedentes históricos que han marcado su lucha por buscar la igualdad, equidad, reconocimiento y la garantía de sus derechos en la sociedad. Actualmente la frontera de conocimiento en éste campo es muy amplia la normatividad jurídica y los principales instrumentos establecidos por los organismos internacionales, nacionales y locales que reconocen y garantizan los derechos de las mujeres están instituidos.

A pesar de la promulgación de éstas normas y leyes para evitar en varios ámbitos de acción la vulneración de sus derechos no han sido relevantes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia

73 Tecnóloga jurídica U.I. S Bucaramanga (2003). Estudiante de Administración Pública. III semestre. ESAP. CETAP-Moniquirá Boyacá. Correo electrónico: nielsreds@gmail.com

contra la mujer en nuestro Estado Colombiano. Dentro de los vacíos que tiene toda la normatividad de derechos de la mujer y la erradicación de violencia contra su integridad, se encuentran las cifras de violencia generadas en contra de ellas en la actualidad.

El objetivo general de ésta investigación es de “contribuir para detectar en la sociedad colombiana su conocimiento sobre los derechos de la mujer, su aplicación y tipicidad de los delitos en contra de su integridad en su entorno social, político, cultural y jurídico”.

Objetivos específicos:

- analizar el conocimiento que tiene la sociedad colombiana con respecto a los derechos de la mujer.
- realizar un análisis de las cifras de violencia contra la integridad de la mujer e identificar los factores que la generan.

Justificación: Se considera que es de vital importancia conocer de ésta investigación para todos los actores (población, instituciones públicas y privadas), pues ello; nos permitirá aplicar correctivos, establecer estrategias y crear espacios de socialización a los involucrados donde puedan conocer acerca de cómo se puede prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la desigualdad de género.

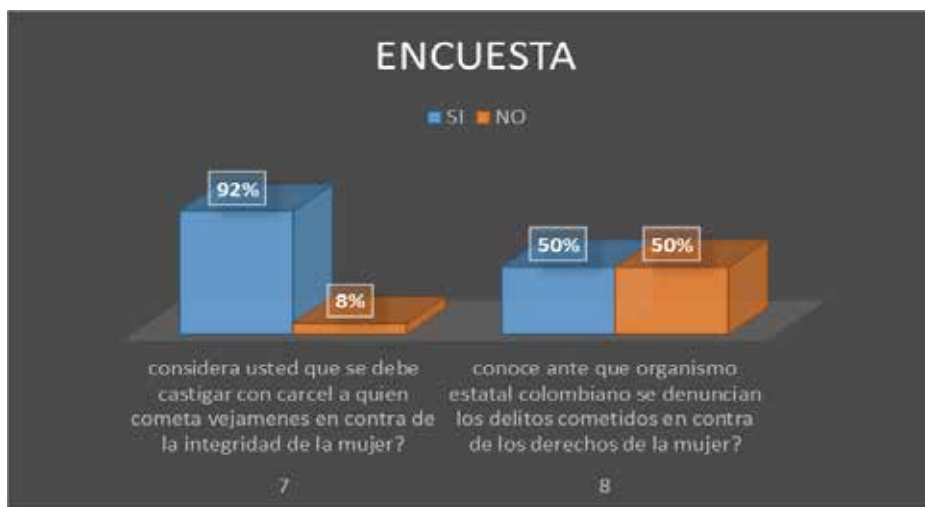
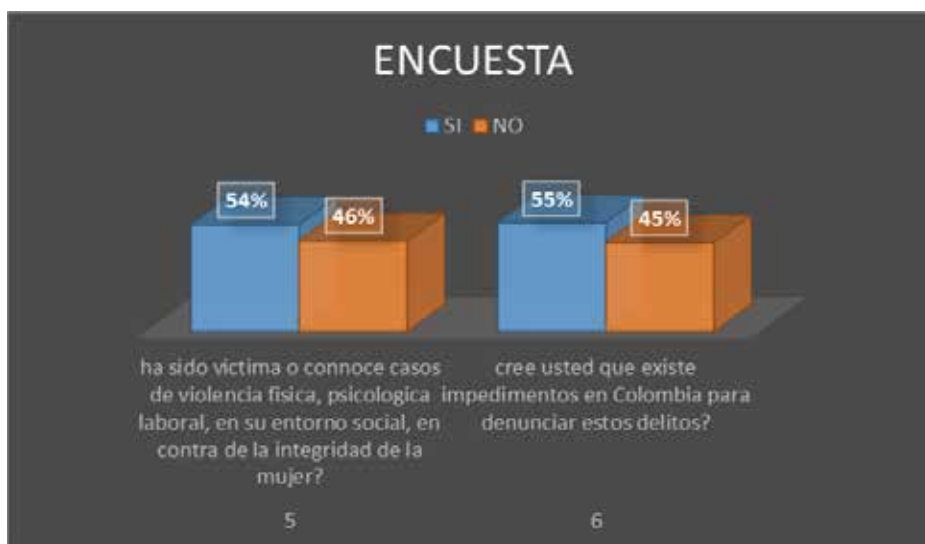
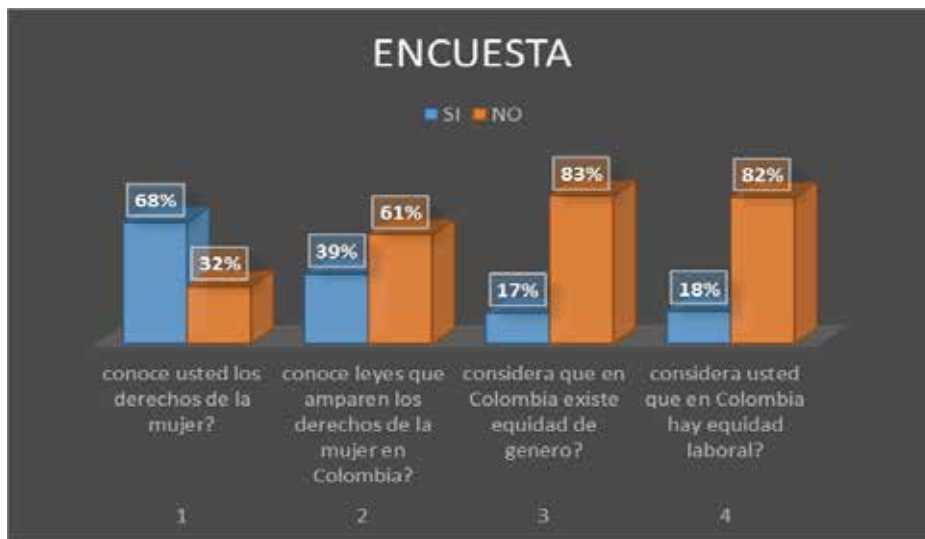
METODOLOGIA

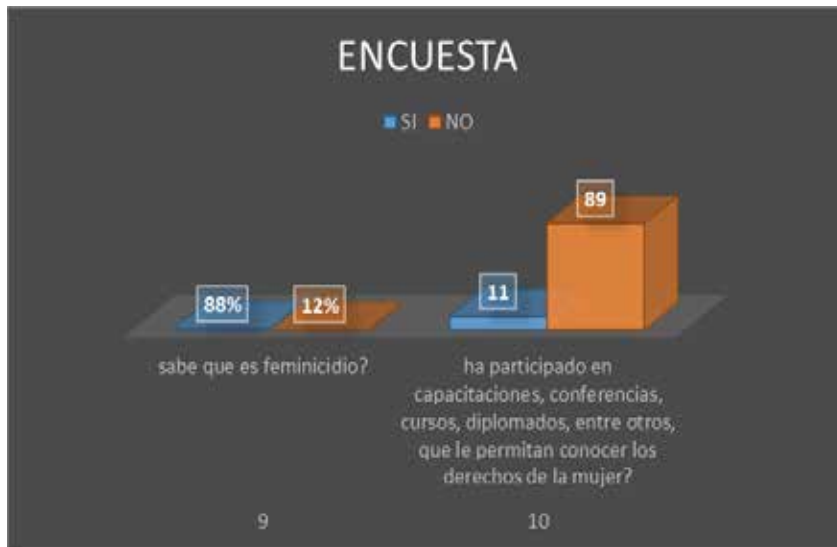
Objetivo 1. analizar el conocimiento que tiene la sociedad colombiana con respecto a los derechos de la mujer.

Diseño general

Para lograr este objetivo se eligió el método cuantitativo a través de encuestas; porque permiten propiciar la manera de revisar y medir los conocimientos y generar respuestas frente al tema investigado, para corroborar la hipótesis planteada y detectar una política pública generada en la población colombiana con respecto al conocimiento del sistema jurídico que ampara los derechos de la mujer.

Se realizó un muestreo con base en un cuestionario de diez preguntas y se aplicó a poblaciones de todos los sectores y edades. Este material se tabuló en diagrama de barras comparativas para analizar los datos obtenidos y así identificar las principales falencias que tiene la sociedad colombiana la cual nos permitió establecer mecanismos para subsanar en parte las deficiencias encontradas. Los datos arrojaron los siguientes resultados:





Objetivo 2. realizar un análisis de las cifras de violencia contra la integridad de la mujer e identificar los factores que la generan.

En éste sentido se apoyó la investigación en las estadísticas presentadas por diversas organizaciones defensoras de los derechos de la mujer e instituciones del Estado, las cuales nos permitieron establecer la ineficiencia del aparato judicial para aplicar la ley generando impunidad en la mayoría de casos e identificar las formas de violencia más perpetrados contra la integridad de la mujer.

SISMA MUJER		
CIFRAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN COLOMBIA		
DELITO	NUMER DE VICTIMAS	
homicidio	778	414 por arma de fuego
		175 arma cortopunzante
		72 asfixia
		49 golpes con objetos contundentes
VIOLENCIA SEXUAL	16.000	
CARLOS VALDES MEDICINA LEGAL		
DEPARTAMENTO	HOMICIDIOS	
VALLE	139	
ANTIOQUIA	130	
BOGOTA	94	
ATLANTICO	38	
BOYACA	9	
ASTRID CASTELLANOS CASA DE LA MUJER		

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Analizados los datos obtenidos de la encuesta aplicada y las estadísticas presentadas apoyadas en organizaciones protectoras de los derechos de la mujer, se puede concluir que en Colombia existe un desconocimiento por parte de la población sobre el tema de los derechos de las mujeres y su protección, y se demuestra la falta de apropiación del tema en la población colombiana y el desinterés de los organismos estatales para su debida aplicabilidad en la tipicidad de los delitos en contra de la violación de sus derechos, pues diariamente es violentada una mujer en Colombia y el Estado no está haciendo nada para mitigar este delito.

CONCLUSIONES

Estos datos obtenidos SI responden a la pregunta de investigación ¿la sociedad colombiana conoce el sistema jurídico que protege los derechos de la mujer? por ende se comprobó la posición de la investigación, en donde se manifiesta que en Colombia existe un desconocimiento en el tema de la legislación sobre los derechos de la mujer. Dentro de lo que se interpreta para aportar a la investigación; es que se detecta una problemática publica sobre el tema de los derechos de la mujer y la normatividad para proteger la vida de las mismas.

Se considera que es un hecho que se deben denunciar todos los casos de maltrato hacia la integridad de la mujer, pero también es claro que en Colombia si existen leyes que protegen a la mujer en todos sus ámbitos, lo que debemos es enseñarle a las mujeres y a toda la sociedad el conocimiento de estas leyes y su normatividad y exigir al aparato judicial colombiano que aplique toda la norma legal sobre los autores de la violación de los derechos de la mujer para que exista menos impunidad en estos casos aberrantes contra su integridad.

Es muy importante la pedagogía en derechos para la mujer y sensibilizar a toda la sociedad en éste aspecto, no solo a las mujeres, esto es competencia de todos los actores (población e instituciones).

Observando el porcentaje de desconocimiento sobre el tema de los derechos de la mujer obtenidos y la estadística presentada con respecto a las cifras de violencia contra la mujer en Colombia, la propuesta es el de crear espacios de socialización para la aprehensión de los derechos de la mujer a través de capacitaciones como: talleres, diplomados, cursos, foros en el tema:

“Sensibilizar a toda la población colombiana, entidades públicas y privadas, por medio de capacitaciones y orientaciones pedagógicas en el tema de equidad de género y apropiación de los derechos de las mujeres en todos sus ámbitos, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra su integridad”.

Lista de Referencias

- blanco blanco , j., & cardenas poveda, m. (2009). las mujeres en la historia de colombia, sus derechos, sus deberes. bogota : unversidad militar nueva granada.
- chaverra, m. a. (05 de 12 de 2012). evolucion constitucional de los derechos civiles y politicos de las mujeres en colombia. pág. 5.
- chaverra, m. a. (05 de 12 de 2012). evolucion constitucional de los derechos civiles y politicos de las mujeres en colombia. págs. 10-14.
- COLOMBIA, C. D. (2015). LEY 1761 DE 6 DE JULIO DE 2015. COLOMBIA: CONGRESO DE LA REPUBLICA.
- colombia, e. c. (05 de 12 de 2012). evolucion constitucional de los derechos de las mujeres en colombia. pág. 19.
- colombia, p. d. (2013). derechos de las mujeres. bogota: imprenta nacional de colombia .
- colombia, p. d. (2013). derechos de las mujeres . bogota: imprenta Nacional de Colombia.
- KIENYKE. (25 de NOVIEMBRE de 2017). Obtenido de violencia contra la mujer: [hhttps://www.kienyke.com/noticias/violencia-contra-la-mujer-3](https://www.kienyke.com/noticias/violencia-contra-la-mujer-3)
- naciones unidas . (2006). poner fin a la violencia contra la mujer. En n. unidas, poner fin a la violencia contra la mujer (pág. 3). naciones unidas : publicaciones de las naciones unidas .
- ONUSIDA. (s.f). DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS DE LA MUJER. Obtenido de ONUSIDA: http://www.onusida.org.co/der_sex_rep.htm
- publimetro. (04 de 12 de 2017). publimetro. Obtenido de <https://www.publimetro.co/co/noticias>
- RADIO, R. (02 de 02 de 2018). RCN RADIO. Obtenido de RCN RADIO.
- REPUBLICA, P. D. (2013). DERECHOS DE LAS MUJERES EN COLOMBIA . BOGOTA : IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2004). NO MAS VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES. IMPRENTA ESPAÑOLA
<http://www.amnistiainternacional.org>
- Casa de la mujer et. al (2008). Informe violencia sexual y feminicidios en Colombia. Documento presentado a Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En [descargar/category/25-violencia-contramujeres?download=342%3Ainforme-sobre-violenciasexual-y-feminicidios-en-colombia](http://www.casadelamujer.org.co/imagenes/25-violencia-contramujeres?download=342%3Ainforme-sobre-violenciasexual-y-feminicidios-en-colombia) (23 octubre, 2008)
- Colombia. Congreso de Colombia. Ley 1257 (2008, diciembre 4). Por la cual Se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/>

- ley_1257_2008.html. (23 septiembre, 2012).
- Colombia. Congreso de la República. Ley 248 (1995, diciembre 29). Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1995/Ley_248.pdf- (23 septiembre, 2012).
- Colombia. Congreso de la República. Ley 294 (1996, julio 16). Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0294_1996.html (23 septiembre, 2012).
- Colombia. Congreso de la República. Ley 48 de 1995 (1996, julio 16). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0294_1996.html. (23 septiembre, 2012).
- Colombia. Congreso de la República. Ley 599 Código Penal (2000, julio 24). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0599_2000.html. (23 septiembre, 2012).
- Colombia. Congreso de la República. Ley 906 (2004, agosto 31). Por la cual se expide el código de procedimientopenal. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0906_2004.html. (23 septiembre, 2012).
- Colombia. Congreso de la República. Ley 984 (2005, agosto 12). Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_0984_2005.html. (17 febrero, 2012).
- Colombia. Corte Suprema de Justicia. Proceso No. 27839 (2008, diciembre 2). http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho_penal/jurisprudencia_cuarto_trimestre_2008.htm. (22 septiembre, 2012).
- Colombia. Corte Suprema de Justicia. Proceso No. 38607 (2012, mayo 5). [www.dmsjuridica.com/.../SALA.../2012/mayo/38607\(02-05-12\).doc](http://www.dmsjuridica.com/.../SALA.../2012/mayo/38607(02-05-12).doc). (22 septiembre, 2012).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2004). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004. CEPAL, Santiago de Chile.
- Correa Yolanda et al., (2013). El feminicidio: realidad o mentira dentro de la política pública colombiana. *Revista de Derecho y Políticas Públicas*, (77), p.13.
- D. Russell & J. Radford (2006). *Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres*. http://books.google.com/books?id=Aq1yKJQFjLYC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (10 febrero, 2011).
- El Tiempo (2012, 24 noviembre). En el 2012, 47 mil afectadas por violencia intrafamiliar. Redacción justicia. http://www.eltiempo.com/justicia/articulo-web-new_notas_interior12399406.html (16 diciembre, 2012).

- Feminicidio.Net. (2016). La impunidad transmite el mensaje de que se puede matar a las mujeres. Recuperado de <http://www.feminicidio.net/articulo/la-impunidad-transmite-mensaje-se-puede-matar-las-mujeres>
- Feminicidio.Net. (2014). Una mirada desde el feminismo jurídico. Recuperado de <http://www.feminicidio.net/articulo/una-mirada-desde-el-feminismo-jur%C3%ADdico/>
- G. I. Ramírez. Proyecto de ley “Rosa Elvira Cely” No. 49 del 2012-Senado. Villamil Martínez Cristina (2012, agosto 24). Atención ciudadana Congreso. Re:49/2012<https://exchange.camaradirecta.com/owa/QYV8pToF4ZYfAAASuQ%2frAAAj> (24 agosto, 2012). Guatemala. Decreto 22-2008.
- L. M. Cabrera. Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias sobre la implementación de la ley 1257 del 2008 y su estado actual de cumplimiento. Corporación Sisma Mujer. <http://www.sismamujer.org/sites/default/files/publicaciones/1%C2%Bo%20nforme%20Mesa%201257.pdf> (15 septiembre, 2012).
- N. García. Colombia: Feminicidio Invisible. <http://antropologiadegenero.com/?p=4455>- (23 septiembre, 2012).
- Plan de Desarrollo Municipal de Sogamoso “Sogamoso Incluyente” 2016-2019.
- Plan de Desarrollo Departamental de Boyacá “Creemos en Boyacá” 2016-2019
- Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE. (2015). La regulación del delito de Feminicidio/Femicidio en América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg_del_femicidio.pdf
- Zuluaga Deysy (2009). Feminicidio y Legislación Colombiana. Revista Pensamiento Humanistik. pp. 56-58.

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES Y PLURALISMO JURÍDICO, UNA VISIÓN POR CONCILIAR

(CASO: VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL GRATUITA- TUNJA)

Jhon Jairo Alvarado Reyes⁷⁴

Resumen

El pluralismo jurídico se ha consolidado históricamente como una creación conceptual que permite no solo evidenciar la existencia de distintos órdenes normativos dentro de toda sociedad, sino que posibilita conocer los conflictos que se ciernen en torno a estos. Dichos conflictos se agudizan cuando se presentan visiones normativas dispares entre el derecho Estatal centralizado, y el de las comunidades. Este conflicto puede darse en la aplicación de políticas públicas a sectores sociales diversos, como es el caso de la política de vivienda y su programa social de 100 mil viviendas gratuitas. Para evidenciar tal situación se toma el caso del Barrio Antonia Santos, donde se evidencia la aplicación de este programa a tres grupos poblacionales diferentes, cuya aglomeración ha generado conflictos, no solo entre sí, sino con el régimen jurídico aplicable a la propiedad de la cual son beneficiarios, por último, se plantean algunas soluciones desde perspectivas sistémicas, que podrían incluir este tipo de políticas públicas para mitigar sus impactos.

Palabras clave: Pluralismo jurídico, políticas públicas, vivienda de interés social gratuita

Introducción

Las políticas públicas se han consolidado como una herramienta esencial en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública. En la actualidad este tipo de políticas son la plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a resolver parte de los conflictos sociales existentes. (Arroyave 2010). Infortunadamente las políticas públicas no suelen considerar en su aplicación la existencia de órdenes normativos y jurídicos plurales al interior del Estado o el también denominado pluralismo jurídico, donde tal omisión puede generar vulneración a derechos humanos-fundamentales al existir una disparidad entre la aplicación del derecho central sin tener en cuenta el orden normativo existente en una comunidad; lograr corroborar tal hipótesis en las políticas públicas vigentes en el Estado Colombiano sería un ejercicio investigativo de amplio espectro, el cual no se podría evidenciar en tan pocas líneas, por lo cual nos remitiremos al estudio de la política pública de vivienda de

74 Estudiante de derecho de decimo semestre, cursa a su vez sexto semestre de administración pública; cuenta con diplomados en DIH, educación para la paz entre otros; ha sido participante en concursos tipo moot court, de simulación de litigio ante Sistema Interamericano De Derechos Humanos, organizados por la defensoría del pueblo; actualmente se desempeña como auxiliar investigativo nivel II en la línea investigativa de derechos humanos con perspectiva de lo público de la ESAP

interés social gratuito, para de esa forma tener un referente que permita realizar hipótesis que se han de corroborar o no en posteriores investigaciones.

Para desarrollar este escrito, utilizaremos una metodología de investigación exploratoria, cualitativa y descriptiva, en el sentido en que se pretende hacer un primer acercamiento al problema que vamos a estudiar, para así comprender y desarrollar conceptos partiendo de pautas dadas por los datos ya existentes, poniéndolos así a disposición del lector

En ese orden de ideas, dividiremos esta ponencia en tres segmentos principales: el primero será hacer una descripción de lo que es el pluralismo jurídico; en un segundo espacio hablaremos acerca de la aplicación de la política pública de vivienda de interés social gratuito; tercero y como corolario de los puntos anteriores se dirá si la política pública de vivienda de interés social gratuita lleva consigo elementos de pluralismo jurídico que respeten la autonomía y derechos fundamentales de las comunidades.

Concepto y dimensiones del pluralismo jurídico

Diversas son las acepciones que se ciernen en torno al pluralismo jurídico, pero para comprenderlo, debemos hacer un recuento histórico de su nacimiento. Teóricamente, las ideas del monismo jurídico correspondían al positivismo y al centralismo jurídico (Griffiths, Engle Merry y Tamanaha, 2007). Ellas afirman la noción de exclusividad del Estado en la creación del derecho y que el único derecho debería ser el creado por el soberano. “Es así que Hobbes, Locke, Kelsen entre otros, llevan a consolidar un monismo jurídico con el fin de crear un orden social concentrado y homogéneo”. (Gutiérrez, 2011, p.3)

Algunos autores afirman que la idea de la existencia de pluralismo jurídico está basada en la afirmación de que hasta las sociedades más antiguas poseían algún tipo de orden, el cual podía calificarse como jurídico. Así pues, la existencia de esos diversos órdenes se encuentra dada-desde el nacimiento de la humanidad- por figuras como el parentesco, el individuo, los contratos, etc. (Merry, 1988).

Es importante resaltar el aporte realizado por Malinowski (1926), quien afirma frente a la concepción del derecho, que esta debe definirse por su función y no por su forma, puesto que su función es la de generar el orden social y la convivencia, mientras que las formas jurídicas son las abstracciones de los comportamientos sociales, en ese sentido las comunidades o sectores de la sociedad pueden generar pautas de comportamientos tan diversas como sectores sociales existan, sin necesidad de ser formalizadas o positividades.

Otra contribución importante al concepto de pluralismo jurídico es la realizada por Elrich (como se citó en Merry, 1988) al expresar su hipótesis del derecho viviente, según la cual el derecho es artífice y producto de cada orden social que adopte un grupo humano, y al ser los grupos huma-

nos cambiantes, se entiende que “el derecho se encuentra vivo en la cotidianidad de una sociedad” (Tamahana, 1988, p.297).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se comienza a estudiar el pluralismo jurídico alejado de la crítica al contractualismo, esto fruto de la descolonización africana, ya que los juristas y científicos sociales percibieron la existencia de “otras formas de derecho” en los pueblos recién liberados (Iannello, 2015). En la primera década del periodo temporal reseñado, los estudios sobre pluralismo jurídico se centraron en describir la disparidad existente entre ordenes normativos de pueblos indígenas y los denominados “civilizados”, dando como resultado entre otros, “una atención dedicada a la elaboración de la costumbre histórica en una cultura jurídica determinada; y a describir la dialéctica que pueda existir entre los órdenes jurídicos coexistentes” (Merry, 1988, p. 867). Periodo que posteriormente llego a denominarse “pluralismo jurídico clásico” (Tamahana, 2011)

A partir de la década de 1970, se da el auge del llamado “nuevo pluralismo jurídico”, cuya base principal es el demostrar la existencia de ordenes jurídicos plurales en “sociedades industriales” al respecto afirma Ianello (2015) “Este nuevo enfoque busca relacionar la existencia de distintos niveles normativos que coexisten en una sociedad en un determinado momento y que si bien se encuentran interconectados poseen algún tipo de independencia respecto del orden central” (p.771).

En ese orden de ideas, Griffiths (1986) va a afirmar que el derecho va mucho más allá de lo que el orden centralizado va a proyectar a partir de normas positivizadas, y por lo tanto Ianello (2015) va a afirmar que:

Existen dos tipos de pluralismo jurídico: el fuerte y el débil. El primero es aquel que se entiende refleja el verdadero estado de los hechos de una sociedad, es decir un estado empírico del derecho en una sociedad; el segundo se refiere a un estado en el cual el soberano otorga validez a diferentes sistemas jurídicos permitiendo una coexistencia de los mismos. P.774

Así pues, la noción de pluralismo jurídico débil conlleva necesariamente la idea de un centralismo jurídico débil. Frente a la hibridación de estas dos formas de pluralismo, emerge una categoría conceptual que logra describirlo, y es la de “campos sociales semiautónomos”, los cuales y según Moore (1973), “se caracterizan por la posibilidad de generar reglas y garantizar su aplicación e inducir a la conformidad con dicha regla. Cada uno de estos campos contiene sus propias costumbres, utilizando términos ya citados, contienen diferentes niveles de normas legales” p. 719.

En ese orden de ideas la consolidación del pluralismo jurídico a través de los campos sociales semiautónomos tiene implicaciones como las que resalta Sousa (1995), al argumenta que la consolidación estos espacios están “vinculados a la creación de mecanismos (normativos) para la prevención y arreglo de disputas a través de un discurso argumentativo asociado a la amenaza del uso de la fuerza”

p.296. esta disertación se basa en la noción de encontrar la función del derecho que no es otra que mantener el orden normativo en el grupo a través de la resolución de conflictos.

Así pues y como conclusión de este segmento se debe decir que aun en las sociedades modernas y en las grandes urbes, coexiste el pluralismo jurídico, pues son diversas las formas en que el derecho positivizado y central, llega a ser acogido, ya que suele ser intruso en medio de los órdenes normativos que los grupos humanos o campos sociales semiautónomos, han acogido para regular su convivencia.

Estudio y aplicación de la Política pública de vivienda de interés social gratuito

Para desarrollar este segmento, disertaremos acerca de lo que se concibe como política pública, posteriormente se expondrá las líneas gruesas que componen la política pública de vivienda, haciendo énfasis en la aplicación del programa de vivienda de interés social gratuita.

Política pública.

A pesar de que política pública sea un concepto polisémico, existen ciertos conceptos que logran abarcar sus elementos, es el caso de lo expuesto por cuervo (2010), según el cual política pública es

La acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución. p.10

De este concepto se pueden extraer una diversidad de elementos que son conducentes para demostrar que desde su misma acepción las políticas públicas buscan realizar un consenso con las diferentes visiones jurídicas de la sociedad. Pero ¿hasta qué punto se tiene en cuenta la conciliación de la aplicación normativa estatal y la que se genera al interior de la comunidad?

Política pública de vivienda en Colombia

Para desarrollar este segmento nos remitiremos entre otros documentos al informe de Fedesarrollo y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentado en enero de 2017, que se complementara con artículos y documentos no oficiales.

Según Yepes y Ramírez (2017), Históricamente, hay tres etapas que permiten entender la evolución de la política habitacional en Colombia. La primera cubre la mayor parte del siglo XX y termi-

na a inicios de la década de los noventa, caracterizada por un subsidio a la oferta; la segunda etapa inicia en 1991 con las reformas desarrolladas con la nueva Constitución Política que llevaron a la formulación y aprobación de la Ley 3 de 1991, esta etapa se caracterizó por un cambio de paradigma del rol del Estado en cuanto a que ahora subsidiaba la demanda, y fue la respuesta del Estado frente a la inoperancia de los mecanismos de oferta; finalmente la tercer etapa se da con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 que busco la combinación de instrumentos para la oferta y la demanda.

Uno solo, ha sido el paradigma focalizado que ha mantenido el Estado colombiano en los últimos dos gobiernos frente a la población beneficiaria de la política, pues así lo refiere Yepes (2017):

Los dos últimos gobiernos han incluido además intervenciones de oferta focalizadas en la población más vulnerable. Esencialmente se identificaron segmentos poblacionales sin capacidad para demandar efectivamente la vivienda en las condiciones en que el mercado las puede ofrecer, siendo a la vez población que presentaba condiciones de vulnerabilidad de permanecer en la pobreza extrema debido a que habían sido afectados por el conflicto armado o por desastres naturales. (p.10)

Programa 100000 viviendas gratis.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el gobierno nacional estructuró en 2012 el Programa de Vivienda Gratuita con la meta de construir cien mil viviendas nuevas, según el DNP (2012) el programa de las 100 mil viviendas gratis nace como respuesta del Gobierno Nacional a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y, por lo tanto, no logran acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado. Cuyo objetivo principal es reducir la pobreza.

El artículo 12 de la ley 1537 establece la población potencialmente beneficiaria de este subsidio de vivienda a saber: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. A su vez el decreto 1921 de 2012 estableció el sistema de selección de beneficiarios vivienda gratis.

A pesar que la ley establece la potencial población beneficiaria de este subsidio, no se encuentra en este texto normativo o en otro que lo desarrolle, un enfoque que tenga en cuenta las lógicas propias de la vivencia del campesino tradicional (en caso de la población desplazada de zonas rurales), por otra parte no se entrevé la existencia de programas sociales alternos y/o suplementarios, para mitigar la posibilidad de que las poblaciones en extrema pobreza -y sus lógicas de convivencia-caigan en redes de delincuencia; pero tampoco se halla la manera en que la visión jurídica de conviven-

cia de las poblaciones inmersas en torres de apartamento sea posible, pues solo el derecho central a partir de la ley de propiedad horizontal es la que empieza a regir.

Como muestra de lo expuesto en el párrafo anterior, tomamos como muestra la aplicación de este subsidio en el municipio de Tunja, que tuvo como resultado la consolidación del “Barrio Antonia Santos”, este barrio con base en información Oficial de DPS indica que el 89% de las familias son del grupo Red Unidos (familias en extrema pobreza del sector urbano de Tunja e inmigrantes de sectores rurales), el 9% Víctimas del conflicto armado (desplazados por violencia y asentados en Tunja en los últimos 15 años) y un 2% familias reubicadas por ola invernal de sectores rurales de Boyacá. Según el organismo precitado, el proyecto cuenta con 800 apartamentos (vivienda gratuita) distribuidos en 40 torres, 7 manzanas, los cuales albergan entre 800 y 850 familias donde en algunos apartamentos reside de 1 a 3 familias, lo cual suma un promedio total de 4000 personas.

De igual forma y según el trabajo de cartografía social con base en el método etnográfico y cualitativo realizado por el proyecto de investigación “educación para la paz: derechos humanos y su incidencia en el desarrollo humano con comunidades en situación de vulnerabilidad” de la ESAP, dirigidos por las profesoras Nilce Ariza y Socorro Vanegas han hallado que la convivencia dentro de las torres suele ser caótica, puesto que dentro de una misma habitan personas campesinas víctimas del conflicto, desmovilizados, personas de la periferia urbana con extrema pobreza; donde todos ellos representan lógicas particulares de convivencia que riñen entre si y se materializa en la muestra de violencia, problemas de convivencia, costumbres que se comienzan a hibridarse entre sectores urbanos y campesinos como el consumo de sustancias psicoactiva. Sumado a lo anterior se encuentra una lógica normativa de convivencia muy diferente a la que los sectores poblacionales beneficiados han tenido en sus vidas y es la emanada por el derecho central o Estatal que se positiviza en la ley de propiedad horizontal, la cual (y sin una pedagogía real previa) les impone el deber ser de la convivencia, en suma les ordena el comportamiento, rompiendo así con la cosmovisión tradicional campesina, ordena la construcción de muy definidos órganos de convivencia, que suspende la autonomía para formar mecanismos de convivencia, etc.

Corolario y Conclusión

Para concluir debemos decir que el pluralismo jurídico se presenta no solo en cuanto a la disparidad existente entre las normas propias de pueblos raizales u originarios frente al derecho Estatal, sino que también está presente en las sociedades urbanas, pues es tal el dinamismo de las mismas, que crean y recrean el derecho conforme al derecho viviente.

Por otra parte, la contribución principal del pluralismo jurídico radica en ayudar a comprender los subsistemas que en alguna oportunidad pueden entrar en conflicto con el sistema estatal, es por

esto que este trabajo ha tenido como tarea esbozar las primeras evidencias y aproximaciones de la existencia de lógicas normativas de convivencia plural entre los beneficiarios del programa de vivienda gratuita.

Así mismo se ha evidenciado que es tal el choque no solo entre las poblaciones beneficiarias del subsidio descrito, sino el existente frente a el derecho Estatal centralizado, pues lo ven como algo ajeno de lo cual nunca han sido parte y por tanto, hoy, 3 años después de la entrega de las viviendas no han establecido los órganos de administración, propios del régimen de propiedad horizontal.

Se evidencia también la falta de pedagogía previa en materia de propiedad horizontal que lograra mitigar el choque de visiones plurales del derecho, entre el derecho Estatal central y las lógicas de convivencia de los beneficiarios del subsidio; donde tal insuficiencia por parte de este programa (que hace parte de la política pública de vivienda), ha generado caos entre las 4000 personas que hoy habitan el Barrio Antonia Santos, generándose vulneración a derechos entre los particulares, y sobretodo no adaptando parámetros de vivienda digna.

Existe la posibilidad por parte del Estado de que tales visiones dispares o plurales del derecho no generen caos, esto se logra a través de una visión sistémica, la cual posibilita que la comprensión de los mismos fenómenos jurídicos dispares, permitan encontrar puntos básicos que contribuyan a desarrollar nuevos conceptos legales que contengan elementos de ambas culturas, buscando así solucionar las posiciones dialécticas de derecho/no derecho – derecho estatal/derecho no estatal. La idea consiste en capturar la representación de la dicotomía volviéndola parte del sistema (samuelson, 1997). Siendo ésta una tarea esencial de las políticas públicas sociales.

Lista de Referencias

- Alzate, (2010) Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos Santiago Arroyave
- Congreso de Colombia (2012), ley 1537
- Cuervo, Jorge Iván. 2010. Las políticas públicas y el marco normativo. En: Política Pública Hoy, Vol. 3, N° 1, pp. 5-8. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Gobierno Nacional Colombiano (2012). Decreto 1921
- Iannello, P. (2015) Pluralismo Jurídico. Cap.21 UNAM, Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/24.pdf>
- Malinowsky y Bronislaw, (1926). "crimen y costumbre en la sociedad salvaje", Londres, Routledge,
- Merry, s. (1988). Pluralismo legal, revisión derecho y sociedad, vol.22, num.5
- Moore y Sally, (1973) "la ley y el cambio social: el campo social semiautónomo como un apropiado tema de estudio ", Law & Society Review, Vol. 7, núm. 6. Recuperado de: <http://cscs.res.in/>

dataarchive/textfiles/textfile.2007-09-20.8856282440/file

Sousa S, (1995), Reinventar la democracia, reinventar el Estado, Madrid

Tamahana, Brian (2011) “una visión del cambio legal social: rescatando a Ehrlich en el derecho viviente ‘ “Investigación derecho y sociedad, Vol. 36,

Yepes y Ramirez (2017). Mi Casa Ya, Programa de Vivienda de Interés Social e Fedesarrollo y el Ministerio de Vivienda, Bogotá.

Los Derechos Humanos como el fin de toda política pública.

Resumen

La orientación en la historia de las políticas públicas en nuestro país y en cada uno de los departamentos, se ha caracterizado por tener como ausente lo que debería ser el eje fundamental de cada una de las estructuras y argumentos que debe reflejar las esferas del sector público, siendo este eje los Derechos Humanos, puesto que, estos deberían ser la base, el camino y el fin de cada una de las políticas públicas aplicadas y llevadas a cabo por parte de las diferentes administraciones ya sean municipales, departamentales y/o nacionales, puesto que el trabajo de una administración, no es otra cosa más que implementar, respetar y ejecutar cada uno de los derechos inherentes a los seres humanos y de esta manera integrar a la persona con la sociedad, lo anterior toda vez que, son los Derechos Humanos los que permiten que exista y perdure una relación positiva –política, económica y/o social- entre el hombre y su comunidad.

Palabras Claves: Derechos Humanos, políticas públicas, administración, sector público, persona, sociedad.

Introducción

Hablar de Derechos Humanos en las políticas públicas en los últimos años, se han referido únicamente como una “guía”, pero no como una base fundamental y una finalidad, es por lo anterior que el problema de investigación se enfoca en la importancia que cada una de las administraciones del sector público evoquen y de esta manera respondan a la siguiente necesidades: ¿Los Derechos Humanos se deben tomar como guía o fin en el sector público? ¿Las políticas públicas materializan los Derechos Humanos? y ¿Cuál es la verdadera importancia de los Derechos Humanos en la realización de una sociedad?

Los Derechos Humanos surgen desde la necesidad de un pueblo cansado de las errantes políticas que los habían gobernado durante los últimos años, y que habían traído consigo, desigualdad, pobreza y muerte, con el fin de traer nuevas oportunidades, esperanzas, buen manejo de la economía, de la política y de la misma sociedad, entendiendo por primera vez en una comunidad moderna, que la base fundamental de toda comunidad era el ser humano, y como ser primario debía ser protegido por parte del sector público, naciendo así de una Revolución Francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Alponte, 2012) entendiéndolo como un todo soberano y donde toda una maquinaria pública tenía el deber de trabajar para él y por él.

Una vez entendido lo anterior, podemos darnos cuenta lo que nos muestra, enseña y explica la historia frente a la importancia de los Derechos Humanos en la vida diaria de todo hombre y mujer que hace parte de una sociedad, y que expresa la necesidad de construir una comunidad de acuerdo a los preceptos normativos y principios morales avocados por dichos derechos, siendo fundamental que toda política pública y toda administración tenga como base y como finalidad dar fiel cumplimiento a lo establecido en dicha normatividad universal, puesto que, son los Derechos Humanos los que dan las diferentes pautas en la relación de sociedad e individuo, y de la misma forma establece las diferentes necesidades que el individuo necesita que una sociedad supla para que así perdure dicha relación de manera positiva y productiva para ambas instituciones.

Metodología

Para lo cual, la presente investigación se fundamentó en una metodología cualitativa, la cual tiene fundamento en una perspectiva interpretativa y utiliza recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación (Hernández, Fernández, Baptista, 2010). Esta metodología se resguarda básicamente desde la historia y concepto de las sociedades y los Derechos Humanos y a su vez de la función de las políticas públicas en una comunidad, evocando el análisis holístico y bibliográfico, aplicando un procedimiento interpretativo.

De la misma forma se utiliza la revisión y análisis documental que según Bernal (2006), es un análisis de la información escrita sobre un tema determinado, con el fin de establecer relaciones, diferencias, posturas o estado actual del conocimiento respecto del tema objeto de estudio. Este tipo de investigación, depende de la información que se obtiene de documentos como fuente de referencia, sin que se altere su naturaleza y los cuales dan testimonio de una realidad u acontecimiento (Cásares, s.f, citado por Bernal, 2006).

Resultados

De acuerdo con Fernández (s.f.) a parte del hombre no existe otro ser viviente que pueda ser sujeto del derecho, lo que le da superioridad frente a las demás criaturas vivientes. En este sentido se manifiesta la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que expone la necesidad de considerar la libertad, la justicia y la paz como preceptos indispensables que deben traducirse en derechos para toda la humanidad, derechos estos que son inherentes a cada ser humano, sin distinción de raza, sexo o religión.

Frente a ello Cordero (2011) expone que los derechos humanos le permiten a la persona humana vivir y desarrollarse en condiciones de dignidad; por tanto se deben traducir en implementaciones de distintas políticas por parte de las diferentes administraciones, siendo el único fin dar cumplimiento a los preceptos legales y principios morales que brotan de la exigencia de lo que en la actualidad llamamos Derechos Humanos, que son el resultado de los procesos políticos y sociales a nivel global y regional (Jiménez, 2007); es decir, estos no son otra cosa más que un camino y una finalidad

en la administración de un pueblo, en otras palabras, como camino y finalidad en la implantación de las diferentes políticas públicas en una sociedad.

Una política pública es una herramienta de la gestión pública, que se convierte en la plataforma para los diferentes planes, programas y proyectos que buscan resolver los disímiles conflictos que se pueden dar en una sociedad (Velásquez, 2009) conflictos que provienen de la ausencia y de la no aplicabilidad de los Derechos Humanos, y que pretenden subsanar cada uno de los diferentes errores, problemas y vacíos que ha tenido el municipio, el departamento o la nación en razón al incumplimiento de dicho marco normativo a través de su historia, otro argumento que da viabilidad a la tesis que se maneja en la presente investigación, toda vez que, toda política pública nace de la necesidad de devolverle los Derechos Humanos que no han sido aplicados a dicha sociedad, por lo que, como ya se manifestó, los Derechos Humanos siempre son y serán el estandarte de toda política pública. Ejemplo de ello, es que en países como México, se han creado instituciones y mecanismos jurídicos para dar atención, promoción y solución a las necesidades derivadas del ejercicio y cumplimiento de los Derechos Humanos (Arenas, Citado por Cordero, 2011).

La Gerencia Social tiene como uno de sus principales retos lograr la interacción entre las políticas, la gerencia pública y el desarrollo social, entendiendo la complejidad para que este último se de con equidad, inclusión y democracia. Además, se requiere de capacidad analítica para proponer y analizar alternativas de desarrollo, lo cual es posible desde la formación de políticas públicas como un medio para la resolución de los problemas sociales, que son problemas públicos.

La gran habilidad del gerente social está en la capacidad de movilizar intervenciones para promover el desarrollo, tanto desde las organizaciones públicas con el fin de que estas actúen efectiva y eficazmente, como desde las organizaciones sociales, las instituciones académicas y gremios económicos, para que de manera concertada, participativa, se logren priorizar las necesidades y se gesten alianzas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos con un criterio humano, participativo, equitativo y sostenible.

La relación de la gerencia social, en la implementación de políticas públicas con enfoque en derechos humanos, se presenta dado a sus principios y criterios de gestión participativa en el que se da reconocimiento al ser humano con capacidad para producir, amar, jugar, gozar, relacionarse con el otro, como elemento dinámico. Permite reconocer sus potencialidades como un ser capaz de actuar por iniciativa propia en la formulación, cogestión y autogestión de propuestas orientadas a la satisfacción de sus necesidades y a la construcción de comunidad. La participación y la concertación posibilitan la inclusión de todos los seres humanos procesos por el cual diversas fuerzas sociales, económicas y políticas, se involucran y mantienen de manera consciente para hacer valer sus intereses y derechos en una sociedad, creando y fortaleciendo espacios para el diálogo y la concertación de necesidades y la apuesta de una meta común.

El nivel de concertación hace referencia al momento en el cual los actores participan con propuestas viables y factibles para transformar un hecho, que se pone de manifiesto para acordar la mejor alternativa, conforme a criterios de bienestar colectivo y teniendo en cuenta elementos como la factibilidad económica, técnica, social, ambiental y jurídica. El nivel de decisión alude a la selección bajo criterios validos en condiciones de igualdad real, de la mejor alternativa, entre varias, para la transformación de la situación discutida.

Teniendo en cuenta algunos avances relacionados con el tema en derechos humanos a nivel departamental. El dato más reciente fue el pasado 31 de Marzo del 2017, en el que fue aprobado el Plan de Acción Departamental de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario. “En el valor y fortaleza de este Plan de Acción está la definición de acciones concretas para la garantía y protección de los DDHH de todos los casanareños”, según lo manifestó el Gobernador de Casanare Josué Alirio Barrera. Cabe destacar que la elaboración de este documento técnico es el resultado del trabajo del comité de DD.HH en sesiones anteriores, donde organizaciones civiles e instituciones del estado generaron los insumos, experiencias e información necesarios para su definición.

Con este resultado la Administración Departamental continúa avanzando en el reto 1 del Plan de Desarrollo: Seguridad para todos y confianza en las instituciones.

Al final de la jornada, representantes de organizaciones civiles y de DD.HH manifestación su satisfacción con los resultados alcanzados y resaltaron el compromiso en esta materia por parte del Gobernador Alirio Barrera, quien a través de la Secretaria de Gobierno y Desarrollo Comunitario ha activado este espacio de participación a nivel departamental y a nivel local en todos los municipios de Casanare.

Con lo anterior se concluye que se han dado pasos positivos frente al tema en el departamento del Casanare y que es necesario realizar un seguimiento a estos planes de desarrollo, con el fin de lograr los objetivos por los cuales fue diseñado.

Conclusiones

Los Derechos Humanos en la aplicación de las políticas públicas no deberían ser solo una perspectiva o disminuirse simplemente a un “marco normativo”, sino al contrario deben ser vistos como una guía, un camino y una finalidad, puesto que los Derechos Humanos entrañan las más importantes necesidades para el buen funcionamiento de un ser humano en una sociedad, y muestra que, supliéndolos de manera fiel y completa, generan un progreso social, económico y político en dicha sociedad, puesto que, si sus soberanos tienen todo protegido, perdurara la buena relación de ellos con la comunidad.

Y aunque lo anteriormente dicho pueda sonar como una utopía, es el sencillo significado del mantenimiento del bien común en una sociedad, siendo las políticas públicas el desarrollo de los Derechos Humanos, y no al contrario –como se ha venido manejando–, puesto que esto limita y coloca en un segundo lugar, la importancia del ciudadano sobre la sociedad, cuando son dos instituciones que deben estar en el mismo lugar y trabajando de manera paralela la una para la otra.

De acuerdo a lo anterior, la función del gerente social es fundamental puesto que debe dimensionar herramientas como la gestión del cambio, la comunicación, la evaluación y el seguimiento y la sistematización de prácticas sociales, como aquellas que le permitan no generar intervenciones poco articuladas y en función de unos pocos intereses, dichas herramientas le proporcionarían elementos de replicabilidad, sostenibilidad y de medición del impacto así como, de reflexión permanente acerca de cómo, en donde, con que y con quienes planear el desarrollo social.

Como objetivo principal, la búsqueda de la convergencia de todos y cada uno de los actores involucrados, que viabilice la destinación de recursos, y todo esto fundamentado desde un cambio en las condiciones de inequidad establecidas, que se comprometa con mostrar los frutos de su intervención en función del mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo humano participativo, equitativo y sostenible.

Lista de Referencias

- Alponte, J. (2012) La Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. *Lecturas Filosóficas*. [En línea] Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4518/17.pdf>
- Bernal, C. (2006). *Metodología de la Investigación Para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Pearson Educación. México.
- Cordero, J. (2011) La administración pública y los derechos humanos en México. *Ciencia y sociedad* Vol. XXXVI. Núm. 1 [en línea] disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/870/87019755007.pdf>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). [En línea] Recuperado de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Fernández, J. (s.f.). Los derechos humanos frente a la administración pública. *Revista Jurídica Jalicense* 50. [En línea] Disponible en: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/jurjal/jurjal50/jurjal50_2.pdf
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. McGRAW HILL. México.
- Jiménez, W. (2007) El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Universidad Sergio Arboleda* 7(12). [En línea]. Disponible en: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/JIMENEZ%20>

WILLIAM%20ENFOQUE%20DD%20HH%20Y%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLI-
CAS%20(1).pdf

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. Desafíos [en línea] 20. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=359633165006>

Benítez Jiménez William Guillermo. Artículo del proyecto de investigación “políticas públicas y gobernabilidad” Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá 2007.

Roth Andre –Noe. Discurso sin compromiso. Ediciones Aurora. La política de derechos humanos en Colombia. Bogotá. 2006.

Calvo García Manuel. Transformaciones del estado y del derecho. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2005.

Guendel Ludwig. Políticas públicas y derechos humanos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, www.iigov.org/documentos, consulta septiembre de 2002.

Bernardo Kliksberg. del INDES –Instituto Interamericano para el desarrollo social, Banco Interamericano del Desarrollo *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves*. 2003.

Yopal Casanare. Aprobado el Plan de Acción Departamental de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario. 31 de marzo 2017. <https://www.casanare.gov.co/index.php?idcategoria=49003>

ANÁLISIS DE LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO, DENTRO DEL CONTEXTO DE LOS DDHH Y LA GERENCIA SOCIAL

Carolina Torres Pérez⁷⁵
Lucy Cristina Cruz Medina⁷⁶
Luz Eliyer Guzmán Carreño⁷⁷
Silvia Patricia Suaterna Pérez⁷⁸

Resumen

Las alianzas público privadas hacen parte de la nueva era de la globalización, el presente documento tiene como objetivo recopilar los lineamientos establecidos por aquellos autores que han hecho grandes aportes al tema de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo y la injerencia de la gerencia social para generar conciencia en las diferentes instituciones sobre la importancia de formular e implementar estrategias a mediano y largo plazo, que sirvan para establecer políticas sociales dentro del contexto global de los derechos humanos, a fin de contribuir con la disminución la desigualdad, que conllevan a la pobreza.

En aras de lograr que exista colaboración entre los sectores públicos y privados de manera que se beneficien mutuamente al mismo tiempo que contribuyan en la inversión de diferentes sectores como; salud, educación entre otros, vista como un derecho, no como un servicio por el cual se debe pagar por una obtención de calidad

Palabras Claves: Alianzas, necesidades, Eficacia, inclusión, desarrollo, pobreza, desigualdad, derechos, productividad, sostenibilidad.

75 De profesión Abogada, actualmente trabaja en Unidad para las víctimas en el programa de acompañamiento integral en el municipio de Yopal, con experiencia en trabajo social con población víctima, Correo: Torresperezcarolina@yahoo.es

76 Contadora Pública, actualmente trabaja con Prosperidad Social en el programa de emprendimiento Mi Negocio en el municipio de Aguazul y Yopal Casanare, cuenta con experiencia en temas de emprendimiento, trabajo social con población vulnerable en los municipios de Maní y Yopal (Red Unidos, Fundación Amanecer, Asewia), facilitadora en procesos de aprendizaje a población adulto mayor en el municipio De Yopal, correo: lucycriscruz@hotmail.com.

77 Economista, cuenta con experiencia laboral en trabajo social con población vulnerable en procesos de enseñanza - aprendizaje con la secretaria de educación departamental en el municipio de Chameza, asesora de organismos comunales en el municipio de Chameza, correo: economistaeliyer@hotmail.com.

78 Abogada, actualmente se desempeña como jurídica de la oficina de calidad educativa en la secretaria de Educación departamental, con experiencia como secretaria del juzgado promiscuo del circuito de familia del municipio de Orocué, profesional de control interno disciplinario de la alcaldía municipal de Yopal, atención de procesos judiciales, correo: Silvia_3012@outlook.es

Introducción

A través la historia el hombre se ha organizado de diversas formas de tal modo que mediante la creación de sociedades ha establecido unas normas y unos derechos con el ánimo de contribuir al bienestar de todos los individuos que constituyen dicha sociedad o comunidad. Para ello se divide en dos grandes sectores públicos y privados que aunque trabajan separados tienen como fin común prestar bienes y servicios, al mismo tiempo que satisface sus clientes.

El sector público se crea con el ánimo que este supla las necesidades básicas de toda la sociedad garantizando unos derechos que posee cada ser humano, al mismo tiempo buscar la prosperidad de la comunidad en general, para ello se ve forzado a buscar ayuda para lograr sus fines, es aquí donde observamos el protagonismo de un importante actor y es el sector privado, a esta unión se le llama Alianzas público privadas, las cuales buscan conjuntamente suplir la demanda de la población en general, al mismo tiempo que se ven beneficiados los dos sectores.

De lo anterior surge entonces una la pregunta ¿el estado por si solo, cuenta con la capacidad gerencial y financiera para solventar las necesidades básicas de sus ciudadanos, en aras de reducir la desigualdad y la pobreza social dentro del contexto de los derechos humanos?, es el gran interrogante que atañe a toda una sociedad.

Si queremos responder a nuestro anterior interrogante debemos fijarnos como objetivo principal analizar las alianzas público privadas como vía principal del desarrollo sostenible dentro del marco de la gerencia social, teniendo en cuenta aspectos importantes como los derechos humanos, pues al mirar las necesidades básicas insatisfecha no como servicios si no como derechos se torna fundamental en aras de lograr los fines del estado y las metas del milenio.

Metodología

Una vez analizado los diferentes conceptos sobre alianzas público privadas para el desarrollo -APPD expuestos por los diversos autores, y comparando la teoría con la realidad, consideramos que el tipo de investigación aplicada es descriptivo, basada revisión documental y en consultas de textos escritos, los cuales nos permite reflexionar en torno a la formación de alianzas de carácter público privado para el desarrollo que han sido creadas para incluir a América Latina y el Caribe, las cuales fueron tomadas de experiencias significadas de países europeos, con el fin de expande la economía de la región y la reducción de la pobreza.

Análisis de las Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo, dentro del Contexto de los DDHH y la Gerencia Social

Las alianzas público privadas nace en los años 90, teniendo como referencia en América latina que el primer país que inicio este tipo de procesos entre asociaciones del sector público y privado

fue Chile, con el fin de consolidar procesos de desarrollo que permitan cooperación donde se vean beneficiados los dos actores.

De los fines del estado y las políticas públicas

La necesidad por la que se estado siempre se encuentra plasmada en el artículo 2 de la constitución política de Colombia donde describe que (Asamblea Nacional Constituyente, 2016) son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia

El renacer de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En otras palabras, (Martinez, 2015) es comúnmente entendido que los Estados tienen la obligación de asegurar el bienestar de sus ciudadanos. Para tal efecto, los Estados deben desarrollar una serie de acciones o prestaciones a favor de su población, en la cual se garantizan los servicios básicos para la supervivencia digna del ser humano, es decir de sus habitantes u coterráneos; en su efecto estos servicios y acciones demandan un gasto financiero y es el estado el encargado de suplir esta inversión que se retribuye en bienestar hacia la sociedad, es así como el estado en ocasiones se ve imposibilitado a suplir dichas necesidades debido a la alta demanda de servicios que generan un gasto excesivo del erario público y debe recurrir a estrategias.

Podemos afirmar que las Alianzas Público Privadas – APP, hacen parte de una estrategia implementada por los países, con el ánimo de obtener mejores resultados el cual beneficie las dos partes por un lado el estado; con la efectividad en sus políticas públicas y el privado el poder ser más competitivo en la región y tener un contacto más cercano con las comunidades.

El renacer de una alianza

Las APP surgen de las diversas necesidades de los países y el estado no cuenta con los recursos necesarios para lograr resultados de desarrollo específicos. A saber que las finanzas del estado se originan de gravámenes e impuestos cobrados a sus ciudadanos, es por ello que la redistribución de estos tributos no alcanza para suplir las necesidades de sus moradores al igual que el garantizarle los derechos a sus habitantes.

Una vez nace la idea de las APPD, existen elementos como propuestas, intereses y son los actores los cuales llevan a feliz término la constitución del acuerdo, es entonces como se logra una mejor eficiencia, resultados de interés compartidos, inclusión social para ser más efectivas las políticas

públicas del estado, se puede decir que las APPD son la manera más eficiente de lograr reducir la pobreza y la desigualdad.

Los principales elementos para construir en feliz término una APPD, son sus socios, los cuales deben ser del sector público, del sector privado, de la sociedad civil y algunos casos del ámbito de la academia, con la inclusión de estos sectores nos garantizan la inclusión total la cual genera un ámbito de plena confianza para los ciudadanos.

Ahora bien el sector público quien tiene el deber de velar por el bienestar de la sociedad en general debe recurrir a todos los medios posibles para lograr su cometido y demostrar resultados y para ello cuenta con una amplia gama del grupo empresarial el cual depende también de unas condiciones intrínsecas como son sus clientes los cuales hacen parte de la misma ciudadanía.

Desde otra perspectiva, el sector privado debe contribuir al desarrollo de la humanidad y a su vez se beneficia en cierta manera apoyando al sector público en un fin común ya que sus dividendos se generan de bienes y servicios prestados a la población.

Las estrategias de desarrollo con un enfoque proactivo de transformación surgen, en primer lugar, a partir de un diagnóstico y evaluación de las oportunidades clave para mejorar el posicionamiento del país en el mercado mundial, con una proyección a mediano y largo plazo e identificando las restricciones primarias que es preciso superar, reducir o eliminar a fin de aprovechar dichas oportunidades, (Devlin & Moguillansky, 2009, pág. 8) en otras palabras para lograr un desarrollo prometedor hay que planificar ya sea a corto o largo plazo según la estrategia y el alcance de los objetivos programados, teniendo en cuenta factores de los cuales infieren en la proyección y la situación actual del país.

Las necesidades básicas y los derechos humanos

Cuando se suple las NB (necesidades básicas) de cada uno de los ciudadanos, estamos hablando de garantizar los derechos humanos de dicha población, derechos como la educación, saneamiento básico y agua potable, vivienda digna, salud, al trabajo entre otros; estos demandan un alto costo financiero, se establece entonces una colosal carga presupuestal hacia el estado.

Para garantizar una política social eficaz, encaminada a suplir las NBI de la sociedad, la cual garantice el cumplimiento de los derechos humanos, es la gerencia social, pues hace que sea más eficiente las acciones del estado por medio de las políticas públicas dirigidas al sector social reduciendo la gran brecha de la desigualdad y reduciendo la pobreza.

La gerencia social dentro del marco de los derechos humanos y el impulso de las alianzas público privadas.

Una garantía para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la APPD dentro del contexto de los derechos humanos lo hace la gerencia social ya que (TURMERO, 2008) los escenarios económicos del presente, demandan el compromiso que las empresas a través de una gerencia dinámica, proactiva, comprometida, se identifiquen plenamente con el cumplimiento de una buena ética empresarial que es requerida junto con una eficaz responsabilidad social para con la comunidad, con los consumidores a quienes les presta sus servicios.

De la importancia de la ciudadanía en las APPD

Cuando nos referimos a los compromisos de la población beneficiada, hacemos énfasis en la productividad y sostenibilidad de los programas y proyectos, en este sentido la sociedad debe participar en la auto-sostenibilidad del proyecto, esto se da a medida que se potencializan las cualidades y destrezas de los beneficiarios para lograr la efectividad de las políticas públicas y adquirir un desarrollo meramente sostenible, pues finalmente es el que se queda con el servicio o beneficio, al tiempo que se garantiza como un derecho la adquisición del producto.

La sociedad civil conforma un conjunto sumamente heterogéneo, pero de una importancia central en la generación de procesos de desarrollo. De acuerdo con los principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (2010), las OSC son eficaces como agentes de desarrollo cuando: respeten y promueven los derechos humanos y la justicia social, incorporan la igualdad de género y la equidad mientras promueven los derechos de las mujeres y las niñas, se centran en el empoderamiento de las personas, la apropiación democrática y la participación, promueven la sostenibilidad ambiental, practican la transparencia y la rendición de cuentas, persiguen asociaciones equitativas y basadas en la solidaridad, crean y comparten conocimiento y se comprometen al aprendizaje mutuo, se comprometen a realizar cambios positivos y sostenibles, (Fundación CIDEAL, pág. 19) de esta forma el desarrollo alcanza su punto más alto logrando cumplir los objetivos del milenio.

Para lograr las iniciativas de desarrollo en una región implica una serie de procesos, entre ellos y tal vez el más importante es la cooperación entre lo público y lo privado pues mediante esta coalición no solo se logra el desarrollo endógeno y lo más importante que sea sostenible. En otras palabras, el motor para lograr el crecimiento social político y económico de un territorio son las alianzas público privadas de desarrollo siempre y cuando allí inclusión social.

¿Servicios públicos o derechos públicos?

La pregunta surge a partir de la exclusión de algunos sectores los cuales no cuentan con servicios públicos a que tienen derecho como ciudadanos y a los que en nuestro primer párrafo nombramos sobre los fines del estado.

Los derechos como son el contar con; salud, educación, agua potable y saneamiento básico, son vistos ahora como un servicio y no vistos como deben ser un derecho con el que todo ciudadano debe contar, la utilización de estos derechos como negocio lucrativo hacen que la población vulnerable limite su acceso, pues sin importar las consecuencias buscan siempre como llenar sus arcas y no en garantizar ese derecho que según la declaración universal de los derechos humanos artículos 25 y 26 respectivamente y en la resolución de las ONU 64/292 del 28 de julio de 2010. Es así como derechos se ven inmersos en un negocio para los corruptos y desespero para los beneficiados disfrazados en servicio se venden al mejor postor.

Las APPD permiten de cierta forma mitigar esa carga presupuestal para el estado y a su vez compromete al ciudadano para que adquiera responsabilidad pero antes que ello se concientice del valor público y lo que significa el privilegio de contar con esos servicios pero como un derecho.

Los derechos humanos, la erradicación de la pobreza y el papel de la gerencia social en la ejecución de las APPD

Como hemos suscitado anteriormente el problema de la pobreza y la desigualdad radica en la falta de recursos para suplir las necesidades básicas insatisfechas, pero esta frase es un poco retrograda para nuestro gusto, ya que países como Finlandia o noruega han desarrollado un modelo en el cual la erradicación de la pobreza extrema avanza a pasos agigantados, una (Es de Politólogos, pág. 2) receta que ha sido increíblemente exitosa para el país combinando la inversión privada con grandes gastos sociales por parte del Estado, es en este punto donde hacemos énfasis en el fortalecimiento de las APP, pues no hay otra manera de lograr el desarrollo social, pero que al mismo tiempo nos asegure el cumplimiento de los derechos humanos, en aras de lograr el bienestar de las personas, pues es finalmente lo que se busca.

El modelo noruego presenta un plan en el cual a pesar de que su principal ingreso sea el crudo evoluciona hacia un modelo económico social y ecológicamente sustentable que asegura su futuro como nación y puede ser el ejemplo que necesitamos en Latinoamérica para terminar de potenciar nuestras naciones hacia un gran porvenir (Es de Politólogos, pág. 3). De esta forma la gerencia social cobra valor y se torna de vital importancia para lograr los objetivos propuestos en la erradicación de la pobreza extrema.

El gerente social ve oportunidades donde muchos ven carencia, es por ello su rol recobra importancia, esto hace que se facilite la implementación de la política pública minimizando el riesgo entre los dos sectores al mismo tiempo que asegura el beneficio social, dándole un toque de innovación social, mediante la cooperación entre estos permitiendo el acceso de la población a bienes y servicios para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos dando paso a un desarrollo social sostenible.

Las APP, experiencia llena de éxito.

Grupo ISA generadora de confianza

La experiencia de ETB, ISA y otras empresas internacionales demuestra que la asociación de capitales públicos y privados en empresas de servicios públicos es exitosa, y que los inversionistas privados están dispuestos a correr riesgos mientras: Se respete su calidad de inversionistas minoritarios, se apliquen prácticas de buen gobierno corporativo y les sea ofrecida una oportunidad de inversión seria, sólida y confiable. (Grupo Empresarial ISA, pág. 18).

Es así como Se requiere un esquema que permita a empresas mixtas en sus países de origen, obtener el acceso a financiación por parte de las entidades multilaterales. De ello dependerá el futuro del esquema de colaboración entre lo público y lo privado (Public-Private Partnership). (Grupo Empresarial ISA, pág. 19)

ISA, una de las mayores empresas transportadoras de electricidad de Latinoamérica, ha desarrollado exitosamente una estrategia de internacionalización de sus servicios, mediante la cual interpreta los cambios que la economía global le ha impuesto y se adapta a ellos por medio del apalancamiento de su estrategia en las fortalezas internas como son su modelo de gestión, su personal calificado y la visión de sus líderes. En 2009, ISA se consolidó como un grupo empresarial con participación en Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil y Centroamérica y que incursiona no solo en el negocio de la energía, sino en los del mercado de capitales y los sistemas de infraestructura lineal como la construcción de carreteras. (Escobar García & Chaparro Rueda, pág. 63)

Esta nueva incursión en el mercado de capitales no significa un instrumento que refleja la evolución de la compañía y los ajustes graduales a la estrategia, partiendo de la valoración del conocimiento y del gusto que se tiene hacia el desarrollo de sistemas como el diseño, la operación y la construcción de sistemas de infraestructura lineal como gas y vías (Escobar García & Chaparro Rueda, pág. 63), entre otros los cuales contribuyen a la facilitación del cumplimiento de los derechos humanos, por ejemplo si un sector aislado no cuenta con las vías necesarias para un acceso rápido podemos estar hablando del derecho a la vida, pues al sufrir un percance cualquier ciudadano la demora en su traslado le podría ocasionar la muerte; por el contrario si tenemos buenas vías se estará garantizando ese derecho pues en algunas circunstancias un minuto más un minuto menos hace la diferencia entre la vida y la muerte.

En desarrollo de esta nueva etapa de la estrategia, ISA se apalanca en el capital relacional con el gobierno y firmar acuerdos administrativos que conduzcan al manejo óptimo y transparente de los recursos públicos. En una curva rápida de aprendizaje, ISA tendrá que conocer el nuevo sector de la construcción de vías. En febrero de 2009 recibió las concesiones de las denominadas Autopistas de

Montaña del Departamento de Antioquia, primer paso que, de ser exitoso, será el salto a las actividades en todo el país. (Escobar García & Chaparro Rueda, pág. 71)

Esta estrategia de crecimiento se sustenta en unas sólidas bases que buscan prestar servicios con calidad y confiabilidad, incursionar en los mercados de capitales, mediante el acceso a los recursos de financiación, y desarrollar prácticas de buen gobierno corporativo para dar tranquilidad a los grupos de interés sobre la gestión (Escobar García & Chaparro Rueda, pág. 71) al mismo tiempo que genera credibilidad a la ciudadanía generando esa cohesión social que necesita un país, dando paso a un desarrollo endógeno y pluralista.

Las APP comprometida con la parte social

El 21 de octubre de 2014, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó cupos en las Alianzas Público Privadas (APP) para los sectores sociales. Desde ese momento, aparte de las obras de infraestructura en los distintos modos de transporte, en especial para las vías y servicios públicos, se garantizó la presencia de los particulares en proyectos de educación, salud y cárceles. (Revista Dinero, pág. 1).

Las APP en educación, según señala el funcionario, “son el principal proyecto de infraestructura social” en el país y se ha articulado con el montaje de la jornada única que lidera el Ministerio de Educación. El nuevo modelo busca cambiar y modernizar la forma como se desarrollan este tipo de proyectos. (Revista Dinero, 2016, pág. 2)

Actualmente se encuentran en proceso de estructuración las APP de la primera fase. Esta cubre 85 establecimientos educativos ubicados en Barranquilla, Cartagena, Ibagué, Medellín y Soacha además del departamento de Antioquia. La inversión en los proyectos supera los \$1,3 billones y su inicio se prevé para mediados del próximo año. (Revista Dinero, 2016, pág. 2)

En salud, aunque la intervención de particulares es anterior a la expedición de la Ley de las APP, la 1508 de 2011, el año pasado fue contratada la estructuración del proyecto piloto bajo este esquema y correspondió a la ESE Departamental Hospital Juan Romero, ubicado en el municipio de Soledad, Atlántico. (Revista Dinero, pág. 2)

En Bogotá se concentran las primeras APP en salud. Estos proyectos hacen parte del Programa de Infraestructura Hospitalaria para la ciudad y contemplan, por ejemplo, la construcción, el mantenimiento, la dotación, el equipamiento biomédico, la prestación de servicios no clínicos para seis hospitales y la prestación de servicios clínicos en tres de estos.

Los proyectos iniciarían obra al inicio de 2018 y el monto total de la inversión superará el medio billón de pesos. Además aportarán más de 1.300 camas al sistema de salud de la capital del país. (Revista Dinero, 2016, pág. 2)

En cuanto a las APP de cárceles, actualmente son dos las que se vienen estructurando técnica, legal y financieramente. Uno de los proyectos de adecuación de infraestructura se ubica en Antioquia y el otro en Santander. Esta capacidad instalada aumentará en 4,500 los cupos.

A la fecha, la consultoría atraviesa la fase de estructuración, por lo cual el DNP se encuentra en constante diálogo con la firma consultora y con el sector, para ajustar ciertos criterios del proyecto. (Revista Dinero, pág. 2)

Un tercer proyecto se viene estructurando con el apoyo de la CAF, la USPEC y el Ministerio de Justicia. Este posibilitará la construcción de un establecimiento carcelario en Popayán, con una capacidad para albergar 3,500 internos. Se prevé que el inicio de las obras será a mediados de 2017 y la inversión superará \$1 billón. (Revista Dinero, 2016, pág. 2)

Luego de dos años, las Alianzas Público-Privadas para los sectores sociales toman forma y entre 2017 y 2018 empezarán las primeras obras que fortalecerán la capacidad instalada del país en educación, salud y cárceles. (Revista Dinero, 2016, pág. 3)

Conclusiones

El sector público se ve inmerso en la constante demanda de bienes y servicios los cuales son casi imposibles de solventar, pues la oferta es superior a la demanda en cuanto a su financiación por falta de recursos, es entonces donde el estado debe acudir a una nueva estrategia la cual consiste en ayudarse mutuamente junto con el sector privado dando origen así a las APPD (alianzas público privadas para el desarrollo).

Las alianzas público privadas contribuyen al desarrollo de la sociedad de manera eficiente, subsanando el déficit que tiene el estado para lograr sus fines, dentro de los cuales están el cumplimiento de los derechos humanos y para lograr mayor efectividad se hace necesario una buena gerencia social.

Las políticas públicas de hoy en día requieren mayor inclusión social, que diferentes grupos se involucren para lograr el bien común, dando respuesta a las necesidades sociales del momento y para adquirirlo se hace necesaria la cooperación de sectores como el público y privado, es por ello que observamos la implementación de la APP con gran éxito en las cárceles del país con temas sociales como la educación con un rotundo éxito, pues los presidiarios adquieren destrezas y habilidades para poder desempeñarse en un trabajo honesto y no recaer en la delincuencia, al mismo tiempo que garantiza el cumplimiento de los derechos humanos.

Hoy, ISA es un Grupo Empresarial colombiano consolidado, el cual trabaja en los sectores de energía eléctrica y telecomunicaciones que ha acoplado con éxito al nuevo sistema de las APP, posibilitando la consumación de los derechos humanos, pues con la construcción de infraestructura

en vías y otros facilita el acceso a zonas periféricas de la ciudad permitiendo un mayor acceso a la educación, la salud, etc. con mayor eficiencia, y con la prestación de servicios públicos garantiza derechos como saneamiento básico agua potable y demás.

El escenario económico de hoy en día, requieren una gerencia dinámica, proactiva resolutive con ética y valores que se comprometa con el desarrollo social es por ello que la gerencia social la cual propone buenas prácticas en la implementación de las políticas sociales, se muestra como una alternativa en la implementación de las APPD logrando así una mayor inclusión social y respeto hacia los derechos humanos.

A lo largo del trabajo observamos que las alianzas públicas privadas constituyen en gran parte el éxito de las políticas públicas, es así como el estado logra sus fines y como pieza fundamental consigue su financiación por medio del sector privado, pues el estado por sí solo se ve imposibilitado para suplir todas y cada una de las necesidades básicas de la población.

En síntesis las alianzas público privadas del desarrollo buscan llegar a los lugares menos favorecidos, buscan la inclusión social con resultados más compactos y sostenibles mitigando en gran manera la pobreza y la desigualdad social al mismo tiempo que garantiza los derechos humanos bajo conceptos estratégicos de gerencia social, para garantizar una vida digna como derecho propio e inalienable de las personas.

Lista de Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (2016). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Rama Judicial Republica de Colombia.

Devlin, R., & Mogueillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista cepal*(97), 20.

Es de Politólogos. (13 de 11 de 2017). EDP esdepolitologos.com. Obtenido de Noruega: el modelo de desarrollo que todos los países deberían seguir: <https://esdepolitologos.com/noruega-el-modelo-de-desarrollo-que-todos-los-paises-deberian-seguir/>

Escobar García, P. A., & Chaparro Rueda, S. M. (2011). internacionalización exitos, de interconexión eléctrica s.a. - isa. *revista mba eafit*, 73.

Fundacion CIDEAL. (2014). Impulso de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo. En *Impulso de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo* (pág. 106). Madrid : CIDEAL.

Grupo Empresarial ISA. (04 de 02 de 2005). colaboraciondnp.gov.co. Obtenido de Seminario Asociaciones Público Privadas: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/ISA_BID-DNP_AsociacionesP%C2%B7blico-Privadas_v11-Javier%20Guti%C3%9Arrez.pdf

Martinez, J. (23 de 03 de 2015). El origen de las Asociaciones Público - Privadas - APP. Obtenido de juan martinez ortiz: <http://juanmartinezortiz.blogspot.com.co/2015/03/el-origen-de-las-asociaciones-publico.html>

Revista Dinero. (2016). Los proyectos colombianos que se vienen en educación, salud y cárceles. Revista Dinero, 20.

Turnero, I. (02 de 01 de 2008). La gerencia social. Obtenido de monografias.com: <http://www.monografias.com/trabajos105/gerencia-social-empresas/gerencia-social-empresas.shtml>

EL EMPODERAMIENTO POLITICO DE LA MUJER COMO “IMAGINARIO COLECTIVO GUBERNAMENTAL”

Yessica Yesneida Rincón Torres
Javier Piraquive Duran
Daniel Poblador Riaño
John Quintero López
*Carlos Andrés Rativa Rodríguez.*⁷⁹

Resumen

La presente ponencia tiene como objetivo establecer una ruta Pedagógica que sirva como instrumento a la administración pública para realizar Empoderamiento real que garantice la participación política de la mujer, partiendo desde las bases sociales y que estas acciones generen verdadero impacto de transformación, puesto que en la actualidad existen innumerables espacios de participación tales como las juntas de acción comunal, las veedurías ciudadanas; no obstante en muchos retos participativos la mujer asume el papel con enormes dificultades basadas en el subordinación que ejerce el hombre. Para el desarrollo de la presente ponencia utilizamos una metodología descriptiva en la cual narramos la situación actual del empoderamiento de la mujer a través de la participación ciudadana; como hallazgos podemos deducir que el porcentaje en participación de género va disminuyendo a pesar de las políticas públicas que establecen herramientas para la inclusión y aumento. Finalmente, como conclusiones podemos señalar que los dirigentes y administradores estatales tienen el deber de realizar una excelente administración y con el propósito de contribuir a la igualdad, equidad de género, éstos deben realizar un Empoderamiento Real Pedagógico.

Plabras claves: Mecanismos de Participación; Juntas de Acción Comunal, Empoderamiento, Mujer, Veedurías Ciudadana.

Introducción

La Constitución de 1991 otorgo espacios y herramientas de participación en todo el territorio nacional fundados en una Democracia participativa y pluralista; entre los artículos sobresalientes podemos mencionar el artículo 13 que se refiere a la igualdad real efectiva entre hombre y mujer, así mismo podemos mencionar el artículo 38 que consagra el Derecho de Asociación, el artículo 103 que establece los mecanismos de participación ciudadana tales como el voto seguido del plebisci-

⁷⁹ Yessica Yesneida Rincón Torres Abogada universidad Antonio Nariño yeyerincontorres@gmail.com , Javier Piraquive Duran Abogado Universidad Santo tomas javier.pira@hotmail.com , Daniel Poblador Riaño Administrador de Empresas U.P.T.C danielp770@hotmail.com, John Quintero López Abogado U.P.T.C johnnerudito@yahoo.com , Carlos Andrés Rativa Rodríguez Administrador

to, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; aunado a esto Colombia ha firmado y ratificado varios convenios para la disminución de brechas de género, así mismo el Constituyente primario ha promulgado diferentes normatividades encaminadas a la igualdad y participación de la mujer; tales como Ley 582 de 2000 Ley de Cuotas,

En el desarrollo de la presente ponencia se pretende establecer que la forma de empoderar a las mujeres por parte de los diferentes dirigentes y administradores estatales es incorrecta, toda vez que no genera un impacto de transformación política; sino que estos procesos obedecen al cumplimiento de metas de sus diferentes planes de desarrollo, razón por la cual **EL EMPODERAMIENTO POLITICO DE LA MUJER es un “IMAGINARIO COLECTIVO GUBERNAMENTAL”**, y para erradicar estas malas prácticas proponemos una ruta pedagógica que tiene como objetivo el empoderamiento real a la mujer desde las bases de la sociedad con el propósito de contribuir a erradicar los imaginarios colectivos de poder que a través de la historia el hombre ha ejercido sobre la mujer.

Planteamiento del Problema

¿Qué impacto ha generado la implementación de acciones en el empoderamiento político de la mujer por parte de los dirigentes estatales Boyacenses?

OBJETIVO GENERAL

Establecer una ruta Pedagógica para que los entes territoriales realicen un Empoderamiento Real que garantice la participación política de la mujer.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar las problemáticas por las cuales las mujeres omiten participar en escenarios políticos.
- Fomentar la participación política de la mujer en todos los escenarios
- Coadyuvar a la erradicación y/o mitigación de los imaginarios colectivos de sumisión, opresión, subordinación de la mujer.

La mujer a través de la historia ha sido catalogada como un ser supremo e invisible, toda vez que ha sido portadoras de grandes transformaciones a nivel familiar, profesional, laboral no obstante ha existido un mundo desconocido políticamente; sin embargo la Constitución de 1991 otorgo espacios y herramientas de participación en todo el territorio nacional fundados en una Democracia participativa y pluralista; entre los artículos sobresalientes podemos mencionar el artículo 13 que se refiere

a la igualdad real efectiva entre hombre y mujer, así mismo podemos mencionar el artículo 38 que consagra el Derecho de Asociación, el artículo 103 que establece los mecanismos de participación ciudadana tales como el voto seguido del plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

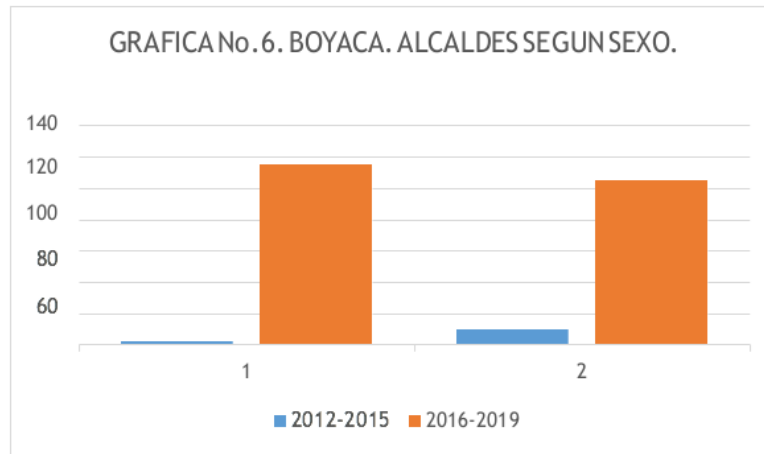
En concordancia con la legislación Internacional el Estado Colombiano ha ratificado varios convenios con el propósito de disminuir y/o erradicar las brechas de género y lograr la máxima garantía de derechos y reivindicaciones de las mujeres; entre otros tratados tenemos: Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer; Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA” ; ha sido variada la normatividad a la luz de garantía de derechos del género femenino; no obstante ha sido deficiente su materialización ya que todas estas reglamentaciones declaran maravillosas concepciones lejos de su real ejecución.

De la misma manera, el constituyente primario ha promulgado leyes en relación a la participación política de la mujer y esta reglamentación ha llevado a que los partidos y movimientos políticos tengan la obligatoriedad de incluir en sus listados a por lo menos el treinta por ciento 30% del género femenino. Una vez la constitución y el congreso nos otorga todos estos presupuestos legítimos de participación y tenemos que realizar una materialización objetiva en el ejercicio de los mismos; la cual consideramos que se puede lograr a través del Empoderamiento Pedagógico femenino mediante acciones afirmativas que conlleven verdaderamente hacia la erradicación de estados mentales sumisos, oprimidos, obedientes y dominados.

La realidad femenina hoy día significa tener certeza que las mujeres gozan de innumerables garantías constitucionales que desafortunadamente éstas no les dan la importancia y el valor para poder desarrollasen integralmente como mujeres sujetas de derechos políticos en una sociedad marcada por el machismo, el patriarcado y el imaginario tanto colectivo como gubernamental.

Existen espacios participativos en los cuales las mujeres Boyacenses han incursionado de manera progresiva, cautelosa, reservada y prudente; ya que el género masculino ejerce poder sobre esos escenarios conquistados tiempo atrás; estas representaciones tanto políticas como de cargos públicos directivos “De acuerdo con el documento diagnóstico Social de Equidad de Género, de la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, el número de cargos directivos es de 22 mujeres correspondiente al 43% y 29 hombres al 57% para un total de 51 cargos directivos.

En ese orden de ideas y con base en el mismo diagnóstico, el número de Alcaldesas para el periodo 2012 – 2015, es de 13 frente a 110 alcaldes, teniendo en cuenta que Boyacá cuenta con 123 municipios, esto demuestra que solo el 11% de las alcaldías en las en manos de mujeres y el restante 89% en cabeza de los hombres; ahora bien, en relación al periodo 2016 – 2019 el número de alcaldesas disminuyó de 13 paso a 8 que corresponde al 6,50%.



FUENTE: Datos registraduría Regional Boyacá

Es de resaltar que el escenario político de la mujer en la mayoría de los casos inicia en las Juntas de Acción Comunal “JAC” y las veedurías ciudadanas, ya que son espacios propicios para desarrollar trabajo comunitario basado en servicio social, iniciativa de cambio, aporte de experiencia, compromiso desinteresado, gestión voluntaria para acrecentar el desarrollo del sector; “vemos según la Secretaria de Participación, de la Gobernación de Boyacá. Proceso, línea de Infancia Familiar y Mujer D.A.P Boyacá, las mujeres en el Departamento dentro de las JAC tienen la siguiente intervención. La participación más alta es en el órgano de conciliación con un 42%, lo cual da cuenta del perfil negociador de la mujer, le sigue el órgano de la administración con un 35% de los cuales son secretarías de las juntas un 71%; tesoreras un 33%, vicepresidentas un 20% y solo el 16% son presidentas”. De acuerdo a la estadística podemos verificar como poco a poco la mujer va incursionando en el ámbito político.

Ahora bien, los administradores públicos deben ver en las veedurías ciudadanas un punto de apoyo para alcanzar su excelencia y evitar problemas jurídicos y demandas cuando se incurre en malos manejos por la falta de vigilancia y control; por eso es inamisible que se tilde de persecución política a la fiscalización, control y vigilancia que hacen las veedurías ciudadanas a la administración de los recursos públicos. Esa es una artimaña de los corruptos para hacer frente a las investigaciones judiciales, como sucede con los congresistas que están investigados y todos justifican su actuar diciendo que es persecución política. Confundiendo la política con el actuar deshonesto de cada uno de ellos.

La política es un ideario que busca el bien común de la sociedad y el progreso de nuestro país, por medio de una administración eficaz en el manejo de los recursos públicos.

El empoderamiento de la mujer mediante la creación de grupos veedores o de que se actué de manera informal, todas las organizaciones de control ciudadano a la gestión estatal a cumplido unas funciones genéricas. Así, su propia naturaleza de grupos de control les asigna las siguientes:

- Vigilar que los recursos se usen según las normas, planes, programas, proyectos y contratos.
- Velar por que las acciones estatales sean pertinentes, oportunas, lícitas y ajustadas a la técnica.

Conocer las normas, planes, programas, proyectos y contratos, así como el grado de avance real en la gestión de todos ellos. La información que se pida a este respecto debe ser la que importa y el grupo pueda manejar, tanto por el tema como por el volumen.

- Estudiar y analizar las explicaciones, razones e informaciones de las entidades controladas.
- Agotadas las vías directas de entendimiento con las entidades cuya gestión se vigila, presentar informes, denuncias, demandas y acciones escritas a las autoridades competentes para controlarlas.
- Por su parte, las veedurías ciudadanas tienen las siguientes funciones asignadas por el Artículo 15 de la Ley 850 de 2003:
- Vigilar la constitucionalidad y participación en la planeación.
- Vigilar que los presupuestos se ejecuten rápida, equitativa y eficazmente, y que se destinen ante todo para necesidades básicas insatisfechas.
- Vigilar el proceso de contratación.
- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de la gestión.
- Recibir informes, observaciones y sugerencias de ciudadanos y organizaciones.
- Pedir datos de la gestión a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y otras.
- Comunicar a la ciudadanía los avances de su actividad.
- Dar sus informes a las autoridades correspondientes.
- Denunciar irregularidades de los funcionarios.

Es de vital importancia señalar que en ocasiones las dignatarias asumen el cargo sin siquiera tener conocimiento de las funciones, las responsabilidades, limitaciones e inhabilidades propias de cada cargo; y es en este aparte donde queremos hacer un llamado al gobierno y sus respectivas secretarías, a las asociaciones de profesionales, instituciones universitarias, para que se realice un EMPODERAMIENTO PEDAGÓGICO REAL a la mujer desde las bases de la sociedad con el propósito de contribuir a erradicar los imaginarios colectivos de poder que a través de la historia el hombre ejerce sobre la mujer; día a día la mujer líder, empoderada, luchadora en ocasiones iletrada perteneciente a la base social está adquiriendo más representación porque se está despojando de aquellas costumbres que por décadas la han rezagado de la escala política y poco a poco va incursionando en este espacio político, pero es necesario que el ente territorial vaya más allá de la positivización de una Política Pública es decir; que la asistencia técnica a los municipios en la creación de las Políticas Públicas de mujer sean resultado de estudios, trabajo de campo real y acorde a las necesidades propias del género y no para que estos sean imitadores de la Política central.

Aunado a lo anterior consideramos que es deber de los entes territoriales realizar Pedagogía real de empoderamiento de la mujer desde las bases sociales que conlleven acciones que generen verdadero impacto tales como: primero la caracterización de género en la cual se pueda verificar el nivel de escolaridad, el horario disponible de las mujeres base, mas no de los funcionarios públicos; segundo la descentralización de reuniones para este caso se pueden aprovechar los diferentes salones comunales para llevar a cabo los trabajos estatales, teniendo en cuenta que las reuniones, foros, capacitaciones etc a realizar deben ser convocados directamente por el ente y no por los(a) dignatarios(a) ya que es una tarea compleja de cumplir puesto que no se cuenta con los diferentes recursos ni el talento humano necesario para tal fin; tercero el eje temático, el cual debe corresponder a empoderar a las mujeres de acuerdo a las necesidades propias de cada sector; cuarto la asistencia personal de secretarías ya que si asisten delegados no existe probabilidad de realizar compromisos; quinto realizar seguimiento toda vez que no es suficiente la presentación y/o realización de uno o dos talleres por las causas anteriormente mencionadas, sexto posibilidad de evaluación por parte de las mujeres bases para retroalimentar la forma o método de una verdadera Pedagogía de Empoderamiento donde la mujer se catalogue como un verdadero ser supremo y visible políticamente.

Metodología

Para el desarrollo de la presente ponencia utilizamos una metodología descriptiva en la cual narremos la situación actual del empoderamiento de la mujer a través de la participación ciudadana enfocándonos especialmente en las juntas de acción comunal y las veedurías ciudadanas ya que estos espacios son los más cercanos y apropiados para iniciar una participación activa y con resultados,

nos soportamos en datos estadísticos los cuales revelan la mínima y/o disminución de participación de la mujer en escenarios políticos.

Así mismo tuvimos la oportunidad de entrevistar a dos dignatarias de las Juntas de Acción Comunal de Duitama de los Barrios Las Nieves representado por Astrid Romero y Villa del Prado representado por Alba Luz Forero, quienes afirmaron que existe un bajo nivel de empoderamiento en este municipio; además afirman que existe una Asociación de Juntas de Acción Comunal, no obstante, este organismo comunal de segundo grado no realiza gestiones y/o acciones para empoderarlas, además nos informan que en la mayoría de Juntas de Acción Comunal no está conformado e comité de Mujer y Género.

Seleccionamos esta metodología porque consideramos que es un método de manejo fácil, rápido y exequible a la información y datos estadísticos.

Resultados

Se Identificó las problemáticas por las cuales las mujeres omiten participar en escenarios políticos dado que argumentan que por tradición el hombre ha ocupado este tipo de espacios , sin embargo gracias a las nuevas normas y leyes se está dando la oportunidad de participar en espacios políticos.

La población de mujeres es mayor, así como son mayoría las mujeres habilitadas para sufragar, éstas se encuentran escasamente representadas en el sector político. Según datos de la Registradora Nacional del Estado Civil, en Colombia las mujeres son tan solo el 3% de los gobernadores, el 17% de los diputados, el 14% de los concejales y el 10% de los alcaldes.

La inclusión de las mujeres en la política implica la garantía de ser elegidas en cargos de elección y designación. Sin embargo, la inclusión no es suficiente ya que además debe haber representación. Esta última es entendida como el comportamiento de las mujeres elegidas en representación de los intereses y necesidades del colectivo de mujeres.

Conclusiones

A través de un empoderamiento real político a la mujer se garantiza el desarrollo de varios derechos tales como: Igualdad, voto, asociación.

Incentivar la participación política de la mujer coadyuva a la mitigación de brechas de género. Las veedurías ciudadanas son espacios cercanos y apropiados para iniciar una participación activa de la mujer en defensa de los derechos de los ciudadanos.

La creación de las Políticas Publicas enfocadas a la mujer son el resultado de estudios, trabajo de campo real y acorde a las necesidades propias del género.

La autonomía de las mujeres es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad, con control sobre su cuerpo, con la posibilidad de generar ingresos y tener recursos propios y participar plenamente de la toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad.

Las mujeres gozan de innumerables garantías constitucionales que desafortunadamente éstas no les dan la importancia y el valor para poder desarrollasen integralmente como mujeres sujetas de derechos políticos en una sociedad marcada por el machismo.

Lista de Referencias

Departamento Administrativo de Planeación de Boyacá. Reflexiones de Política Social para Boyacá. Línea de Infancia, Familia y mujer.

Política Publica de Mujer y Genero Departamento de Boyacá 2015- “Equidad de género en Boyacá,

<http://www.unwomen.org//media/headquarters/empoderamiento%20politico>

<https://prezi.com/egm4oqbewoi9/incorporacion-de-la-mujer-en-la-vida-publica/>

<https://www.codespa.org/blog/2017/10/11/empoderamiento-de-mujeres-en-colombia-clave-para-desarrollo/>

<http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/lento-empoderamientomujer>

