

# Administración & Desarrollo

Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

ISSN versión impresa 0120-3754 / ISSN versión digital 2500-5227

Volumen 45, Núm. 2. Julio-diciembre 2015

## **Editora científica**

Esther Parra Ramírez  
Bogotá, Colombia  
Contacto: eparrara@hotmail.com

## **Comité editorial**

José Manuel Ruano  
Universidad Complutense de Madrid, España  
Contacto: jmruano@cps.ucm.es

Javier de León Ledesma  
Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España  
Contacto: jleon@defc.ulpgc.es

Miguel Borja  
Escuela Superior de Administración Pública, Colombia  
Contacto: observatoriogeopolitico@yahoo.com

Frank Robinson  
Safford Northwestern University, EE.UU.  
Contacto: f-saffordnorthwestern.edu

Jane Rausch  
University of Massachusetts Amherst, EE.UU.  
Contacto: jrausch@history.umass.edu

## **Comité científico**

Enrique Pastor Seller  
Universidad de Murcia, España  
Contacto: epastor@um.es

Sergio Moreno Gil  
Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España  
Contacto: smoreno@dede.ulpgc.es

Manuel Francisco Suárez Barraza  
Instituto Tecnológico de Monterrey, México  
Contacto: manuelfrancisco.suarez@esade.edu

Omar Guerrero  
Universidad Nacional Autónoma, México  
Contacto: omarguerrer@gmail.com

María de Lourdes Amaya Ventura  
Universidad Autónoma Metropolitana, México  
Contacto: lourdes.amaya70@gmail.com

## **Editora**

Ana Tolosa-Vargas  
Bogotá, Colombia  
Contacto: anaptole@esap.edu.co

## **Coordinación editorial**

Maria Helena Paez  
Bogotá, Colombia  
Contacto: maripaez@esap.edu.co

## **Asistente editorial**

Óscar Leonel Oviedo Castillo  
Bogotá, Colombia  
Contacto: oscaovid@esap.edu.co

## **Corrección de estilo**

Óscar Salamanca  
Bogotá, Colombia  
Contacto: osalamanca1@gmail.com

## **Traducción**

Jeimmy Cuervo Quintero (inglés)  
Bogotá, Colombia  
Contacto: jeimcuer@esap.edu.co

Viviana Zuluaga Zuluaga (portugués)  
Bogotá, Colombia  
Contacto: vivi.zuluagaz@gmail.com

## **Diseño editorial y diagramación**

Mónica Lizeth Bonilla Prada  
Bogotá, Colombia  
Contacto: mlbonillap@unal.edu.co

## **Impresión y acabados**

Imprenta Nacional de Colombia



Escuela Superior de  
Administración Pública

Alejandro Larreamendy Joerns  
**Director Nacional**

Fernando Augusto Medina Gutiérrez  
**Subirector Académico**

Lilia Inés Rojas Parra  
**Subirectora de Proyección Institucional (e)**

Fernando Yarpaz  
**Subirector de Alto Gobierno**

Claudia Marcela Franco Domínguez  
**Subirectora Administrativa y Financiera**

Fernando Yarpaz  
**Secretario General (e)**

Luz Stella Parrado  
**Decana Facultad de Pregrado**

Claudia Inés Ramírez Méndez  
**Decana Facultad de Posgrado**

Jenny Paola Lis  
**Decana Facultad de Investigaciones**

Facultad de Investigaciones  
Calle 44 n.º 53-37 CAN, Bogotá, D. C.  
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)  
PBX: 220 27 90, exts. 7230 7232  
administracion\_desarrollo@esap.gov.co  
www.esap.edu.co



# Administración & Desarrollo

Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

ISSN versión impresa 0120-3754

ISSN versión digital 2500-5227

A&D es una revista académica indexada que se edita desde el año 1962 bajo el auspicio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en la ciudad de Bogotá, D. C. (Colombia).

Tiene una periodicidad semestral y se ocupa principalmente de la publicación de artículos de investigación, revisión y reflexión en el área de la Administración Pública (AP). Está abierta a todos los investigadores y estudiosos de la AP en el mundo y recibe artículos escritos originalmente en español, inglés, francés y portugués.

Para mayor información visite  
<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a>



Canje y suscripciones:

Por su naturaleza académica, la revista Administración & Desarrollo no tiene costo, sin embargo, las personas naturales o las instituciones interesadas en recibir los ejemplares semestralmente pueden solicitar, vía correo electrónico, una "suscripción por donación". En cualquier caso, el suscriptor deberá asumir el costo del envío.

Para más informes escriba a  
[administracion\\_desarrollo@esap.gov.co](mailto:administracion_desarrollo@esap.gov.co)

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno a la ESAP.

© Escuela Superior de Administración Pública  
Bogotá D. C., diciembre 2015  
Impreso en Colombia

# Administración & Desarrollo

Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

ISSN versión impresa 0120-3754 / ISSN versión digital 2500-5227

Volumen 45, Núm. 2. Julio-diciembre 2015

## SUMARIO

### Editorial / Editorial

- Sociedades del conocimiento, saberes para el reconocimiento. Límites y desafíos actuales en Nuestra América / Knowledge societies, recognition of knowledge. Current limits and challenges in Latin America  
*José Francisco Puello-Socarrás* ..... 142

### Investigación científica y tecnológica / Scientific and technological research

- Relations among knowledge society, formal education and the government cross-sectorial strategy / (bilingüe) Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental  
*Nubia Barrera Silva* ..... 148

- Caracterización de los documentos por traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá, en el nuevo contexto global / Translated documents characterization required to the providers of service translations by companies in Bogota  
*Jahir Augusto Buitrago Nova* ..... 174

- Gestión de activos intelectuales y creación de valor / Intellectual assets management and value creation  
*Miguel Ángel Olarte Reyes, Jenny Paola Lis-Gutiérrez* ..... 190

### Revisión / Review

- Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano / Information and communication technologies in the colombian fiscal control  
*Francisco Javier Valencia Duque, Johnny Alexander Tamayo Arias, Katherine Osorio López* ..... 208

### Reflexión / Essay

- La atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante / Territorial governments' assistance provided to victims of the violence: between the policies management and the bureaucracy  
*Jairo Enrique Rodríguez Hernández, Velmar David Alzate Pérez* ..... 224

- Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control / Analysis of the planning, assessment and control processes  
*Mauricio Andrés Londoño Restrepo* ..... 239

## Pautas editoriales

Con el fin de propiciar una adecuada actuación de los autores y de garantizar que el proceso de arbitraje se desarrolle de la mejor forma posible, pedimos que se tengan en cuenta los siguientes aspectos, de notable importancia, antes de remitir un artículo a consideración de las revistas.

Una vez se consideran estos aspectos, pedimos a los autores que estudien con detenimiento las siguientes pautas, en donde se describen las políticas editoriales y normas para la presentación de artículos.

### Código de ética

1. Las revistas únicamente considerarán artículos inéditos que correspondan en su contenido y estructura a las políticas señaladas por el comité editorial. Si el autor o los autores postulan en las revistas un trabajo ya publicado, total o parcialmente, su proceder será considerado como poco ético.
2. Es responsabilidad del autor o los autores señalar y referenciar claramente cualquier fragmento que sea tomado de la obra de otro autor en la construcción de su trabajo. Si no se hace así, se considerará como plagio y el trabajo será descartado para publicación.
3. La selección y aprobación final de un artículo dependerá del concepto académico de los pares y de la disposición de los autores de realizar las modificaciones que se sugieran como necesarias, dentro de un periodo oportuno.
4. El proceso de arbitraje es “doblemente ciego”, lo que implica que ni los autores ni los pares conocerán entre sí sus identidades. En este sentido, es responsabilidad del autor evitar cualquier alusión directa o indicio sobre su identidad dentro del cuerpo del texto. Adicionalmente, siguiendo una política de confidencialidad, los detalles de cada proceso no se divulgarán sino entre los directamente involucrados (editores, autores, evaluadores, integrantes del comité).
5. No obstante, cuando el comité editorial o el editor lo estimen conveniente (p. ej., por lo especializado del tema del artículo), se podrá pedir al autor o a los autores que sugieran los nombres de, máximo, tres posibles pares académicos siempre y cuando estos candidatos no conozcan una versión previa del documento o hayan estado vinculados de alguna manera con el proceso de investigación del que se deriva.

En este caso, se pide al autor o a los autores que actúen con total transparencia en su recomendación, evitando a aquellos candidatos que puedan identificar su identidad o que puedan presentar algún tipo de conflicto de intereses.

6. El proceso de evaluación exige una política de exclusividad. Esto quiere decir que el autor o los autores no podrán remitir de modo simultáneo su trabajo a otra publicación mientras esté en proceso de arbitraje en las revistas de la esap. Si los autores incurren en una doble postulación, su proceder será considerado como poco ético.
7. Los editores o el comité editorial se reservan el derecho de intervenir en la aprobación o rechazo de cualquier trabajo postulado, según corresponda a los intereses o a la línea editorial de la revista o si los autores incurren en algún comportamiento indebido, como los descritos anteriormente.

### Tipos de artículos

Administración & Desarrollo busca la publicación de artículos que se puedan clasificar en las siguientes tres categorías:

1. Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación terminados. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

3. Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

*Nota.* Estas categorías y sus respectivas definiciones fueron tomadas del Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, en su “Documento soporte” publicado en agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

## Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos

### Normas generales de presentación

1. En el momento de realizar una postulación de un trabajo, el autor o los autores deberán completar y firmar una “carta de compromiso” en la que se declara que el artículo no ha sido publicado y que no será puesto a consideración de otra revista mientras permanezca en el proceso de arbitraje (por favor descargue ese formato de carta de la página de la revista o solicítela al editor).

2. Para los artículos principales solo se considerarán los trabajos inéditos de autores con una formación mínima de posgrado. No obstante, la revista contempla un espacio estudiantil en el que se aceptarán postulaciones de trabajos de estudiantes, que deberán ir acompañados del concepto de un profesor.

3. La revista contemplará, ocasionalmente, la publicación de reseñas críticas inéditas sobre libros o artículos. Estos textos serán de carácter divulgativo y no deberán superar las 2000 palabras. La publicación de estas reseñas dependerá de la decisión de la Dirección de la revista, de acuerdo con su estructura, su redacción y la pertinencia de su temática.

4. Todos los autores deberán remitir un archivo adicional con los datos completos de su formación académica, filiación institucional, correo electrónico (institucional y personal), dirección de correo ordinario, teléfonos de contacto y listado de publicaciones recientes.

5. Los artículos no deberán exceder las 8000 palabras, incluyendo resumen, palabras clave, tablas, gráficos, ilustraciones, referencias bibliográficas y demás anexos.

6. Los artículos deberán enviarse únicamente, en archivo de MsWord, y las tablas, gráficas, ilustraciones o anexos deberán ir en un formato completamente editable (no en imagen). Si las tablas, gráficas o ilustraciones fueron elaboradas en un programa especial, deberá indicarse el programa y remitir en adjunto el archivo original en el que se crearon.

7. El resumen no debe superar las 250 palabras y no incluirá tablas, gráficas o ilustraciones y, en lo posible, tampoco citas textuales ni referencias. No deberá coincidir con porciones completas tomadas literalmente del cuerpo del texto (p. ej. de la introducción o de las conclusiones). La estructura fundamental de su redacción deberá ser la de declarar inicialmente el propósito del artículo, luego, brevemente, describir el desarrollo que se le ha dado y finalizar con los hallazgos encontrados o con las repercusiones del estudio en cuestión. Este resumen deberá ir acompañado de un máximo de seis palabras clave, de acuerdo con la temática del artículo y validados por los determinantes JEL.

8. El resumen y las palabras clave serán entregados únicamente en el idioma original en el que fue escrito el artículo.

9. Para no afectar el proceso de revisión, el autor o los autores se referirán en tercera persona a otros trabajos de su autoría previamente publicados. También se evitará una citación excesiva a trabajos propios, pues esto puede constituirse en un indicio de la identidad de los autores.

10. Todos los contenidos publicados en las revistas de la ESAP–Facultad de Investigaciones pueden reproducirse para fines académicos, realizando sin falta un reconocimiento del año, volumen y número de la edición en la que aparecieron publicados originalmente.

### Normas de citación

Las revistas siguen el estilo de citación de APA (American Psychological Association). Antes de remitir el artículo al proceso de arbitraje debe ajustarse completamente el texto y el listado de referencias a este estilo. Estas normas pueden ser consultadas en la página oficial de APA.

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

*Disclaimer.* El contenido consignado en cada uno de los artículos es responsabilidad de los autores y no compromete de ninguna forma la opinión de los Editores, del Consejo editorial de las revistas, ni de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

## Editorial guidelines

In an attempt to ensure authors' fitting performance and guarantee that reviews are carried out in the best way possible, we would ask that the following important aspects be born in mind before submitting an article for being considered for publication in our journal.

Once the aspects mentioned above have been considered, we would ask prospective authors to study the following guidelines in detail; they describe editorial policies and standards for presenting articles.

### Code of ethics

1. The journals only consider unedited articles whose content and structure conform to the editorial committee's stated policy. If an author or authors present an already published (totally or partially) piece of work to the journals, then their behaviour will be considered to have been most unethical.

2. It is the author or authors' responsibility to clearly state and reference any fragment whatsoever which may have been taken from another author's work when constructing their own material. If this is not strictly complied with, then such usage will be considered to be plagiarism and the work submitted for publication will be rejected.

3. An article's selection and final approval will depend on the academic concept of the peers involved in each case and an author's willingness to make the modifications which may be suggested as being necessary (within an opportune period of time).

4. The journals' peer-review process is "double blind", implying that neither the authors nor the peers will know each others' identities. It is the authors' responsibility to avoid any direct allusion to their identities or any indication concerning them within the body of the text. Besides, following a confidentiality policy, the details of the peer review process of any article will not be shared but exclusively among the actors involved (i.e. editors, authors, reviewers, and members of the committees).

5. Nevertheless, when the editorial committee or the editor deem it necessary (e.g. due to the specialised nature of an article's topic), an author or the authors may be asked to suggest the names (a maximum of three) of possible academic peers, provided that such candidates are not familiar with

a previous version of the document or have been involved in some way with the research from which the work has arisen.

In this case, the author or authors will be asked to act with total transparency when making their recommendations, ensuring that such candidates' identities cannot be recognised and that any type of conflict of interest is avoided.

6. The evaluation process demands a policy of exclusivity; i.e. the author or authors may not simultaneously remit their work to another publication whilst it is being peer-reviewed in ESAP's journals. If the authors engage in double presentation then their conduct will be considered as being extremely unethical.

7. The reserve the right to the publication of any work put forward if it considers that it does not correspond to the journals' academic nature or if the authors have resorted to any type of undue conduct, such as that described above.

### Types of article

The journals are interested in publishing articles which may be classified into the following three categories:

1. *Research articles*: this type of article presents detailed original results from research projects. Its structure has four important parts: introduction, methodology, results and conclusions.

2. *Reflection articles*: this type of article presents the results of research from an author's original source-based analytical, interpretative or critical perspective on a specific topic.

3. *Review articles*: this type of article must be the result of research analysing, systematising and integrating published or unpublished research results in a field of science

and technology giving an account of advances and trends in R&D. It must give a careful bibliographic review having at least 50 references.

*Please note:* These categories and their respective definitions have been taken from the “support document” issued by the Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, published during August 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

## **Editorial policy and standards form presenting articles**

### ***General standards regarding how work should be presented for consideration***

1. When putting work forward for consideration, the author or authors must complete and sign a “letter of commitment” declaring that the article has not already been published and will not be sent for consideration by any other journal whilst it is being peer-reviewed (please download this form/letter from the journal’s webpage or request one from the editor).
2. Regarding the main articles, only unedited work from authors having a minimum of postgraduate education will be considered. Nevertheless, the journal has a students’ space in which it will accept work being put forward by students; such work must be accompanied by a teacher’s opinion.
3. The journal will occasionally consider publishing unedited critical reviews of books or articles. These texts will be informative and must not exceed 2000 words. The publication of these reviews will depend on the decision of the journal’s office according to their structure, how they have been written and the pertinence of the topic being dealt with.
4. All authors must remit an additional file containing complete data regarding their academic formation, institutional affiliations, e-mail (institutional and personal), ordinary mailing address, telephone numbers and a list of recent publications.
5. Articles must not exceed 8000 words, including the summary, keywords, tables, figures/plots, illustrations, bibliographic references and any other attachments.
6. Articles must only be sent in an MsWord file; tables, figures, illustrations or attachments must be sent in a com-

pletely editable format (not as an image). If the tables, figures or illustrations have been prepared using a special programme, then the programme must be indicated and sent together with the original file with which it was created.

7. The summary must not exceed 250 words and must not include tables, figures or illustrations and, as far as possible, must not include textual citations or references. It must not coincide with complete portions taken literally from the body of the text (e.g. from the introduction or the conclusions). Its fundamental structure must be designed to initially state the article’s purpose, then, briefly describe how it has been developed and end by giving the findings or the repercussions of the study in question. This summary must be accompanied by a maximum of six keywords, according to the topic being dealt with in the article.

8. The summary and keywords will be submitted in just the original language in which the article has been written.

9. The author or authors must refer in the third person to other works written by them which have been published previously so as not to affect the “blinding” review process. They must also avoid excessively citing their own work as this could lead to indicating an author’s identity.

10. All content published in ESAP – Research Faculty journals may be reproduced for academic ends; however it must be ensured that the year, volume and number of the edition in which they were originally published is clearly acknowledged.

## **Citation standards**

The journals follow the author-date citation style of the APA (American Psychological Association). The text and the list of references must be completely adjusted to this style before an article is submitted to peer-review. Some common cases pertaining to using the APA style are given below:

**<http://www.apastyle.org/index.aspx>**

*Disclaimer.* The selection and approval of articles is based on an academic and democratic process. Hence, the contents and opinions expressed in them are the authors’ responsibility and do not represent in any way the point of view of the Editors, the Editorial Board or the Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

## Parâmetros Editoriais

Com o fim de propiciar uma adequada actuação dos autores e de garantir que o processo de arbitragem se desenvolva da melhor forma possível, pedimos que se tenham em conta os seguintes aspectos, de notável importância, antes de remeter um artigo à consideração da revista.

Uma vez que se considerem os aspectos que mencionámos anteriormente, pedimos aos autores que estudem com atenção os seguintes parâmetros, onde se descrevem políticas editoriais da revista e as normas para apresentação de artigos.

### Código de ética

1. A revista unicamente considerará artigos inéditos que correspondam no seu conteúdo e estrutura às políticas assinaladas pelo comité editorial. Se o autor ou os autores apresentam à revista um trabalho já publicado, total ou parcialmente, o seu procedimento será considerado como pouco ético.

2. É da responsabilidade do autor ou autores assinalar e referenciar claramente qualquer fragmento que seja tomado da obra de outro autor, na construção do seu trabalho. Se não procede assim, considerará-se como plágio e o trabalho não será considerado para publicação na revista.

3. A seleção e aprovação final de um artigo dependerá do parecer académico dos titulares e da disposição dos autores em realizar as modificações que se sugirem como necessárias, dentro de um período conveniente de tempo.

4. O processo de arbitragem da revista Administração & Desenvolvimento é “duplamente cego”, o que implica que nem os autores, nem os titulares académicos conhecerão entre si as suas identidades. Neste sentido, é da responsabilidade do autor evitar qualquer alusão directa ou indirecta sobre a sua identidade dentro do corpo do texto. Para respeitar a confidencialidade da arbitragem, os detalhes de cada processo, mas não serão transmitidos directamente para as partes interessadas (editores, autores, revisores, membros de comités).

5. Contudo, quando o comité editorial ou o editor o considerarem conveniente (por ex., pela especialização do tema do artigo), se poderá pedir ao autor ou aos autores que sugirem os nomes de, no máximo, três possíveis titulares académicos, sempre e quando, estes candidatos não conheçam uma versão anterior do documento ou tenham estado vinculados

de alguma maneira ao processo de investigação em causa. Neste caso, pedese ao autor ou aos autores que actuem com total transparência na sua recomendação, evitando aqueles candidatos que possam identificar a sua identidade ou que possam apresentar algum tipo de conflito de interesses.

6. O processo de avaliação exige uma política de exclusividade. Isto quer dizer que o autor ou os autores não poderão remeter de modo simultâneo o seu trabalho ou outra publicação enquanto esteja em processo de arbitragem na revista Administração & Desenvolvimento. Se os autores incorrerem numa dupla apresentação, o seu procedimento será considerado como pouco ético.

7. Os editores ou comité editorial reservase o direito de aprovar ou negar a publicação de qualquer trabalho apresentado, se considera que não corresponde à natureza académica da revista ou se os autores incorrem nalgum comportamento indevido, como os descritos anteriormente.

### Tipos de artigos

A revista Administração & desenvolvimento esta interessada principalmente na publicação de artigos que se possam classificar nas seguintes três categorias:

1. *Artigo de investigação científica e tecnológica.* Documento que apresenta, de maneira detalhada, os resultados originais de projetos terminados de investigação. A estrutura geralmente utilizada contém quatro partes importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.

2. *Artigo de reflexão.* Documento que apresenta resultados de investigação terminada desde uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, recorrendo a fontes originais.

3. *Artigo de revisão.* Documento resultado de uma investigação terminada onde se analisam, sistematizam e integram os resultados de investigações publicadas ou não publicadas, sobre um campo em ciência ou tecnologia, com o fim de dar conta dos avanços e das endências de desenvolvimento. Caracteriza-se por apresentar uma cuidadosa revisão bibliográfica de pelo menos 50 referências.

*Nota.* Estas categorias e as suas respectivas definições foram tomadas do Serviço Permanente de Indexação de Revistas CT+I Colombianas, no seu “Documento suporte” publicado no mes de Agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacioncompleta.pdf>)

## Políticas editoriais e normas para a apresentação de artigos

### Normas Gerais de apresentação

1. No momento de proceder á apresentação de um trabalho o autor ou autores deverão preencher e assinar uma “carta de compromisso” na qual se declara que o artigo nao foi publicado e que não será posto á consideração de outra revista enquanto permaneça no processo de arbitragem (por favor, retire esse formato de carta da página da revista ou solicite-a ao editor).
2. Para os artigos principais só serão considerados os trabalhos inéditos de autores com uma formação minima de pós-graduação. Contudo, a revista contempla um espaço estudantil na qual se aceitarão apresentações de trabalhos de estudantes, que deverão ir acompanhados do parecer de um professor.
3. A revista contemplará, ocasionalmente, a publicação de resenhas críticas inéditas sobre livros ou artigos. Estes textos serão de carácter divulgativo e não deverão superar as 2000 palavras. A publicação destas resenhas dependerá da decisão da direção da revista, de acordo com a sua estrutura, a sua redação e a pertinência da sua temática.
4. Todos os autores deverão remeter um arquivo adicional com os dados completos da sua formação académica, filiação institucional, correio electrónico (institucional e pessoal), direção de correio ordinário, telefones de contacto e lista de publicações recentes.
5. Os artigos não deverão superar as 8000 palavras, incluindo resumo, palavras-chave, tabelas, gráficos, ilustrações, referências bibliográficas e demais anexos.
6. Os artigos deverão ser enviados unicamente em arquivo de MsWord, e as tabelas, gráficos, ilustrações ou anexos deverão ir num formato completamente editável (não em imagem). Se as tabelas, gráficos ou ilustrações forem elabo-

radas num programa especial, deverá indicarse o programa e remeter em anexo o arquivo original em que foram criados.

7. O resumo não deve superar as 250 palavras e não incluirá tabelas, gráficos ou ilustrações e, no possível, também citações textuais ou referências. Não deverá coincidir com frases completas tomadas literalmente do corpo do texto (por ex., da introdução ou das conclusões). A estrutura fundamental da sua redação devera ser a de declarar inicialmente o propósito do artigo, depois, brevemente, descrever o desenvolvimento que lhe foi dado e finalizar com as descobertas encontradas ou com as repercussões do estudo em questão. Este resumo deverá ir acompanhado de um máximo de seis palavras-chave de acordo com a temática do artigo.

8. O resumo e as palavras-chave serão entregues unicamente no idioma original em que foi escrito o artigo. A revista encarregar-seá de que tradutores peritos proporcionem os demais resumos nos outros idiomas oficiais da revista, conforme for o caso.

9. Para não afectar o processo de revisão, o autor ou os autores referir-se-ão em terceira pessoa a outros trabalhos de sua autoria previamente publicados. Também se evitará uma citação excessiva a trabalhos próprios, pois isto pode constituir-se num indício da identidade dos autores.

10. Todos os conteúdos publicados em Administração & Desenvolvimento podem ser reproduzidos para fins académicos, realizando sem falta um reconhecimento do ano, volume e número em que apareceram publicados originalmente.

### Normas de citação

A revista Administração & Desenvolvimento segue o estilo de citação de APA (American Psychological Association). Antes de remeter o artigo ao processo de arbitragem deve ajustar-se completamente o texto e a listagem de referências a este estilo. Seguidamente apresentamos alguns casos comuns próprios do uso do estilo APA.

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

*Disclaimer.* A seleção dos artigos na revista Administração & Desenvolvimento é o resultado de um processo académico e de-mocrático. Por tal motivo, o conteúdo descrito em cada artigo é da responsabilidade dos autores e não compromete de nenhuma forma a opinião dos Editores, do Comité editorial da revista nem da Escola Superior de Administração Pública (ESAP).

## Sociedades del conocimiento, saberes para el reconocimiento. Límites y desafíos actuales en Nuestra América

José Francisco Puello-Socarrás

Político. MA Administración Pública, doctorando en Ciencia Política.  
Docente e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).  
Dirección de correspondencia: Carrera 10 Núm. 16-39, Of. 1413

Cómo citar este artículo

Puello-Socarrás, J. (2015). Sociedades del conocimiento, saberes para el reconocimiento. Límites y desafíos actuales en Nuestra América. *Administración y Desarrollo*, 45(2), 142-144. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/93>

El siglo XXI viene imponiendo distintos desafíos para las sociedades globales. Uno de ellos se encuentra en los procesos de la información y de los conocimientos, y su relación clave con el *buen vivir* y el *vivir bien* (sin limitarse al simple *desarrollo*) de las poblaciones a escala mundial.

Las llamadas *sociedades de la información y del conocimiento* concitan en la actualidad distintos debates sobre los sentidos y prácticas que devienen de la difusión de la información, y de la generación y reproducción de los conocimientos, los cuales atienden prioritariamente a cómo sería posible mejorar las condiciones de vida de las personas. Este reto resulta provocador y anima reflexiones inaplazables para Colombia en particular y para América Latina en general.

A pesar de diferentes esfuerzos, recientemente activados por iniciativas gubernamentales, pero originados en el sector privado y en experiencias comunales —aunque menos visibilizadas—, la región mantiene grandes déficits en la materia, por lo cual, infortunadamente, dista de caracterizarse como una región que aproveche vigorosamente su potencial de saberes y conocimientos (ancestrales, locales, entre muchos otros). El balance de los diagnósticos latinoamericanos

y caribeños sobre el particular parece mostrar, por lo demás, un caleidoscopio paradójico.

El ejemplo cubano podría ilustrar tanto debilidades como fortalezas en el tema, aunque en especial permite imaginar potencialidades: *utopías reales* verdaderamente autóctonas. El archipiélago, a pesar de exhibir resultados de bajo impacto en distintos indicadores convencionales utilizados, y ciertamente cifras poco exitosas reveladas por estos mismos<sup>1</sup>, hoy es el único país en América Latina y el Caribe que vislumbra un sendero posible, desde el conocimiento, para superar la (relativa) dependencia frente a la extracción de recursos naturales como fuente privilegiada de ingresos nacionales. Este comportamiento contrasta con el de los demás países de la región, los cuales actualmente padecen esta herencia.

Si bien habría que analizar en profundidad los detalles de este acontecimiento, no se puede desconocer que la tendencia de los últimos años es que el ítem de mayor peso en las exportaciones cubanas son los *servicios técnicos profesionales*, desplazando rubros como el turismo —tópico al que, vale anotar, la presente edición de la revista presta especial atención en el caso colombiano—. Así, cadenas productivas en las que el conocimiento (teórico y aplicado) es el insumo clave, van adquiriendo un peso crucial dentro de la producción de bienes materiales (industria farmacéutica, por ejemplo) e inma-

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el aprovechamiento de internet. Además de dificultades en términos de conectividad y otras situaciones adversas asociadas (sin desconocer, desde luego, las restricciones político-económicas, especialmente financieras, a las que está sujeto el país, que son por todos conocidas, y por lo cual sobraría insistir en ellas), varios analistas sostienen la existencia de un “analfabetismo digital” extendido, que contrasta con el analfabetismo cero logrado por Cuba en la década de 1960.

teriales (prestación de servicios médicos, por subrayar un caso particular) (Rodríguez 2015).

Este hecho, bien es sabido, no se agota exclusivamente en sus resultados *hacia afuera*. Hace décadas los sistemas educativos y de investigación cubanos han sido reconocidos por su calidad de excelencia *hacia adentro* (Carno 2007). Varios organismos internacionales de indiscutido reconocimiento global (la Organización de las Naciones Unidas en varias oportunidades y la Organización Mundial de la Salud, para citar solo dos ejemplos) han señalado el modelo cubano como un paradigma digno de ser transferido y replicado (Bruns y Luque, 2014). Diferentes estimaciones han probado cómo la salud y la educación cubanas vienen afectando positiva y progresivamente los niveles de vida de la población nacional, y a pesar de un caleidoscopio complejo de dificultades presentes en otros aspectos de la vida social, concluyen que los ciudadanos disfrutan de estos derechos y servicios al mismo nivel de los países centrales.

Aunque el ejemplo de Cuba no es exclusivo, sí ayuda a ilustrar que, a pesar de múltiples dificultades y condiciones ciertamente adversas, que configuran escenarios definitivamente paradójicos como los que se advierten en las sociedades del Sur Global, en particular aquellas que se despliegan desde el río Bravo hasta la Patagonia, es urgente rescatar la existencia de posibilidades concretas en el campo del saber, el conocimiento y la información.

En Colombia, Latinoamérica y el Caribe, las alternativas que supone este tema seguramente siguen sin explorarse, o peor aún, continúan subestimadas. Identificar y superar los obstáculos puede significar un primer paso para un avance cualitativo, con el propósito de transitar hacia una nueva matriz económico-política que convoque un horizonte societal de bien-estar, vivir bien, buen vivir de las poblaciones, haciendo del conocimiento un insumo central hacia el futuro.

La presente edición de la *Revista Administración & Desarrollo*, precisamente, intenta aportar de distintas maneras a este importante debate. Este nuevo número ofrece diferentes reflexiones en torno al conocimiento, sus actuales y potenciales usos, su gestión y los retos y oportunidades que significan las tecnologías de la información y las comunicaciones. Un rasgo adicional y destacable del conjunto de las contribuciones que aquí presentamos —el cual no quisiéramos dejar de subrayar— es la preocupación por recrear ideas y desarrollar instrumentos útiles y susceptibles de articularse con el saber y las prácticas propias del campo público-administrativo en general, y con sus implicaciones para el país en particular.

El artículo *Gestión de activos intelectuales y creación de valor* de Miguel Ángel Olarte Reyes y Jenny-Paola Lis-Gutiérrez (2015), desarrolla el estrecho vínculo existente entre el Capital y las Propiedad Intelectuales como elementos intangibles de las organizaciones. A partir del reconocimiento de esta interrelación, los autores postulan la posibilidad de formular diferentes acciones para su gestión estratégica, especialmente en la toma de decisiones basadas en la integración, la generación y la conservación del conocimiento, para poder acrecentar el valor de las organizaciones.

Nubia Barrera Silva (2015), preocupada por las exigencias y problemáticas emergentes en el sistema educativo, y sobre todo por el desequilibrio entre las competencias cognitivas y emocionales claves dentro de los procesos sociales organizacionales (por ejemplo las obras técnico-sociales en las localidades), analiza las consecuencias de desconocer las dimensiones emocionales y socioculturales para el trabajo en equipo. Adicionalmente, la autora advierte la falta de incentivos para fomentar y articular el liderazgo en los profesionales de las ciencias técnicas y sociales, en especial a nivel universitario. Problemáticas como la excesiva fragmentación del conocimiento, que se reproduce en diferentes prácticas laborales y organizacionales, contrastaría, en su propuesta, con una valoración integral del trabajo de equipo, epicentro transectorial para la ejecución de actividades interdisciplinarias o integrales en procesos transversales de gestión. Su contribución, *Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental*, también ofrece valiosas provocaciones metodológicas desde la cartografía social, como una alternativa para resignificar los territorios por parte de los actores sociales, en medio de lo que ella denomina las incertidumbres generadas por políticas neoliberales.

Destacando los cambios tecnológicos organizacionales que han llevado a transformar las bases de la mayoría de procesos actuales alrededor de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), el artículo presentado por Francisco Javier Valencia Duque, Johnny Alexander Tamayo Arias y Katherine Osorio López (2015) ilustra la evolución del uso de las TIC en el ámbito de la auditoría. Explorando las perspectivas que hoy el tema convoca, los autores estudian las principales herramientas tecnológicas utilizadas por las contralorías en el país. Estos autores sugieren que, dada la importancia de las TIC en la eficacia y eficiencia del proceso auditor, el Control Fiscal en Colombia aún se caracteriza por una auditoría *con* y *alrededor* del computador, sin lograr avanzar hacia una auditoría *a través* del computador.

Esto impone futuros retos, en particular para la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas dentro del Control Fiscal colombiano, y en general para los procesos de construcción de institucionalidad y estatalidad.

En una reflexión análoga, Mauricio Andrés Londoño analiza los procesos de planeación, evaluación y control en los que se apoyaría la Administración Pública en general y los modelos de gestión en Colombia, factores claves para invocar una perspectiva basada en el desarrollo territorial (endógeno) de impactos social y económico. Destaca la necesidad de fijar en estos procesos: metas de planeación objetivamente medibles, evaluaciones vinculadas con resultados cuantificables, rendición de cuentas ascendente y velar progresivamente por el mejoramiento en el uso de los recursos públicos como ejes para la evaluación. En este panorama - recomienda el autor - profundizar la participación colectiva integrando la diversidad de actores territoriales y la implementación de procesos de monitoreo al desarrollo y la organización en redes como alternativa fiable para consolidar la articulación entre gobiernos y comunidades dentro de los procesos de políticas públicas.

La atención a las víctimas de la violencia por parte de los Gobiernos territoriales en Colombia entre los años 2011-2013 es el análisis que ofrecen Jairo Enrique Rodríguez y Velmar David Alzate (2015). Los autores haciendo uso del enfoque: *Gestión por políticas*, adelantan un estudio multidisciplinario novedoso, a partir de una magistral combinación entre la aproximación teórica al tema y la argumentación empírica del caso bajo estudio. Como lo subrayan Rodríguez y Alzate, la atención al desplazamiento y a las víctimas del conflicto se ha desarrollado en forma “desarticulada”, en tanto los proyectos y las iniciativas gubernamentales han estado subordinadas casi exclusivamente a horizontes de corto plazo - los Planes de Desarrollo y las agendas de cooperación-privilegiando con ello la fijación de políticas y no la prestación de servicios en forma directa. En el marco de este tipo de actuaciones institucionales, el Estado no ha modificado los modelos burocráticos preexistentes ni las entidades territoriales sus esquemas de funcionamiento, lo cual no ha repercutido en mejorar paulatinamente las capacidades de respuesta ante la crisis que suponen ampliamente estas problemáticas en el país recientemente.

Finalmente el trabajo *Caracterización de los documentos por traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá, en el nuevo contexto global* de Jahir Augusto Buitrago Nova, completa la edición de *Administración & Desarrollo* que la Escuela Superior de Administración Pública ofrece a la comunidad científica e intelectual de Latinoamérica, como una manera de seguir

contribuyendo en los debates nacionales, regionales y globales de esta época.

## Referencias

- Barrera Silva, N. (2015). Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/12>
- Bruns, B. y Luque, J. (2014). *Docentes excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Mundial.
- Buitrago Nova, J. (2015). Caracterización de los documentos por traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá, en el nuevo contexto global. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/20>
- Carnoy, M. (2007). *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Londoño Restrepo, M. (2015). Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/21>
- Rodríguez, J.L. (2015). CUBA: a 25 años del inicio del período especial. *Espacio Crítico*, 22, 70-76.
- Rodríguez Hernández, J., y Alzate Pérez, V. (2015). La atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/64>
- Olarte Reyes, M., y Lis-Gutiérrez, J. (2015). Gestión de activos intelectuales y creación de valor. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/11>
- Valencia Duque, F., Tamayo Arias, J., y Osorio López, K. (2015). Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/13>

## Knowledge societies, recognition of knowledge. Current limits and challenges in Latin America

José Francisco Puello-Socarrás

Political scientist. Magister in Public Administration. Doctorate in Political science. Professor and researcher at Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correspondence address: Carrera 10 # 16-39, Office number 1413.

How to cite this article

Puello-Socarrás, J. (2015). Sociedades del conocimiento, saberes para el reconocimiento. Límites y desafíos actuales en Nuestra América. *Administración y Desarrollo*, 45(2), 145-147. Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/93>

The twenty first century has come with varied challenges to the global societies. One of them can be found in the information and knowledge processes and their fundamental key relationships with *buen vivir* and *vivir bien* (without restriction to the mere development) of the population in a global scale.

The so called Information and knowledge societies nowadays muster different debates about the senses and practices result of the information dissemination and the creation and reproduction of knowledge, which respond to the question on, how it would be possible to improve people's living conditions. This challenge is appealing and it enhances urgent reflections particularly for Colombia and for Latin America in general.

Despite of the varied efforts recently activated due to governmental initiatives, but originated in the private sector and in community experiences –although less visible–, the region keeps having deficits in the matter, for which, unfortunately, it is far from being defined as a region that takes full advantage of their knowledge potential (ancestral, local among many others). The results of the Latin-American and Caribbean diagnostics in the matter seem to reveal a paradoxical kaleidoscope.

The Cuban example could illustrate both, weakness and strengths on the subject, although it particularly allows imagining potentialities: real utopias, truly original. Although the archipelago displays results of low impact in the different traditional indicators utilized, indeed very poor figures were revealed by them<sup>1</sup>, today it is the only country in Latin America and the Caribbean offering a glimpse for a possible path to overcome the (relative) dependence before the advantaged source of National income based on natural resources exploitation. This behavior opposes other region's countries, which currently undergo that inheritance.

While the details of this event should be analyzed in deep, it shouldn't be disregarded the tendency of placing the technical professional services as the most important item in the Cuban exports, putting aside items such as tourism –topic highlighted in this edition of the journal in the Colombian case-. Therefore, productive chains in which knowledge, both, theoretical and applied, are the key supply, become more important in the tangible assets' production (for instance, pharmaceutical industry) and the intangible ones (health care provision, as a particular case)(Rodríguez 2015).

It is widely known that this fact is not discussed based on the results from the inside out. For decades Cuban's education and research systems have been acknowledged for their excellence from the outside in (Carnoy 2007). Several international bodies of high global recognition (namely, the United Nations and the World Health

<sup>1</sup> For instance, the Internet usage. Besides difficulties regarding connectivity and other related adverse situations (without forgetting, the politic-economic restrictions, especially financial to which the country is tied to. All of public domain), several analysts claim that there is an extended "digital illiteracy" that contrast with the illiteracy cero got by Cuba in the 1960's.

Organization) have highlighted the Cuban model as a paradigm worthy of being both, transferred and replicated (Bruns & Luque, 2014). Different assessments have proven that Cuban's health and education have been positively and progressively impacting the standard of living of the Cuban population, and in spite of the complex kaleidoscope's difficulties present in other aspects of the social life, they conclude that the citizens fully enjoy the rights and services provided at the level of developed countries.

Even though the Cuban example is not the only one, it does help to illustrate the varied difficulties and adverse conditions that are part of the other paradoxical sceneries in the Global South Nations, particularly those spread from the Bravo River to the Patagonia. It is precise to recognize the actual possibilities in the knowledge and the information fields.

In Colombia, Latin America and the Caribbean, the alternatives that undergo this subject remain unexplored or, even worse, continue being underestimated. Identifying and overcoming the obstacles might be the first step in a qualitative progress, aiming at transferring to a new economic and political matrix that gathers a social horizon of the population's well-being, living well and good living, placing knowledge as the main supply for the future.

This present edition of the *Journal Administration & Development* attempts to, indeed, contribute in varied ways to this important debate. This new volume offers different reflections regarding knowledge, its current and potential uses, its management and the challenges implied by the information and communications technologies. An additional and remarkable feature to the contributions presented in here –which deserves to be highlighted- is the concern about recreating ideas and developing useful tools, capable of linking up to the knowledge and practices of the Public-administrative field in general and to their implications for the particular country.

The article *Intellectual assets' management and value creation* by Miguel Angel Olarte Reyes and Jenny-Paola Lis-Gutiérrez (2015), develops the thin link present between both, the Capital and the intellectual Properties as the organizations' intangible elements. Starting by acknowledging this interrelation, the authors propose the formulation of actions for its strategic management, especially in decision-making based on integration, generation and conservation of the knowledge to increase the organizations' value.

Nubia Barrera Silva (2015), concerned about the demands and emergent problems in the education system, and mostly for the imbalance between the cognitive and the emotional competences, key in social organizational processes (for instance, technical-social works in districts) analyses the consequences of unknowing the emotional and sociocultural dimensions for the team work. Additionally, the author highlights the lack of incentives to enhance and articulate leadership in technics and social sciences professionals, especially at university level. Problems such as the excessive fragmentation of knowledge produced in different labor and organizational practices, would contrast her proposal with an integral team work assessment, cross-sectorial epicenter for the interdisciplinary or integral activities in transversal management processes. Her contribution in Relations among knowledge society, formal education and the government cross-sectorial strategy, also offers valuable methodological models, such as the social-mapping, as an alternative to reinterpret the territories by the social agents, right at, what she denominates, the uncertainties generated by neoliberal policies.

Emphasizing on the technological organizational changes that have led to transform the bases of the majority of the current processes regarding the information and communication technologies (ICT), the article presented by Francisco Javier Valencia Duque, Johnny Alexander Tamayo Arias and Katherine Osorio López (2015) illustrates the evolution of the ICT usage in the audit field. Exploring the perspectives that the topic gathers nowadays, the authors study the main technological tools used by the comptrollers in the country. These authors suggest that, due to the ICT's importance in the auditing process' efficiency, the fiscal control in Colombia is still characterized by auditing with and around the computer, without achieving an audit thought the computer. This imposes by fact, future challenges, particularly for the addition of new technological tools to the Colombian Fiscal Control and generally for the processes of institutional structure and statehood construction.

In an analogic reflection, Andrés Londoño analyses the planning, assessments and control processes on which the Public administration in general and the management models in Colombia rely; these factors are key to appeal to a new perspective based on the (endogenous) territorial development with social and economic impact. It highlights the necessity to set up, as follows, for the processes: goals planning -objectively measurable-, assessment connected to quantitative results, ascending accountability and escort the progressive improvement in the public resources usage. Given this scenario, the author states two recommendations, the first one is to

enhance the collective participation by integrating the diverse territorial agents, and the second one is to implement monitoring processes in the development and the network organization as a reliable alternative to articulate both, the government and the communities in the public policies processes.

The assistance given by territorial governments in Colombia to victims of violence within the years of 2011 to 2013, is an analysis offered by Jairo Enrique Rodríguez and Velmar David Alzate. The authors lead a multidisciplinary and innovative study. They use the policies management approach from a smart combination between the topic's theoretical approximations and the case's empiric argumentation. As it is stated by Rodríguez and Alzate, the assistance provided to the displaced and the victims of the conflict has been "disarticulated", since the project and government's initiatives have been subordinated, almost exclusively, to short-term periods -Development plans and cooperation agendas-, favoring the establishment of policies and no the direct provision of services. In this framework of institutional decisions, the State has not modified the established bureaucratic models, neither have the territorial entities their working schemes. This has not had an impact on the improvement of response capacities before the crisis these problems lead to, in the country nowadays.

Finally, the article Translated documents characterization required to the providers of service translations by companies in Bogota in the new global context, written by Jahir Augusto Buitrago Nova, completes the edition of the Administration & Development Journal offered by the Escuela Superior de Administración Pública to the scientific and intellectual community in Latin-America, as a way to continue contributing to the national, regional and global debates of this era.

## References

- Barrera Silva, N. (2015). Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/12>
- Bruns, B. y Luque, J. (2014). *Docentes excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Mundial.
- Buitrago Nova, J. (2015). Caracterización de los documentos por traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá, en el nuevo contexto global. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/20>
- Carnoy, M. (2007). *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Londoño Restrepo, M. (2015). Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/21>
- Rodríguez, J.L. (2015). CUBA: a 25 años del inicio del período especial. *Espacio Crítico*, 22, 70-76.
- Rodríguez Hernández, J., & Alzate Pérez, V. (2015). La atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/64>
- Olarte Reyes, M., & Lis-Gutiérrez, J. (2015). Gestión de activos intelectuales y creación de valor. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/11>
- Valencia Duque, F., Tamayo Arias, J., & Osorio López, K. (2015). Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano. *Administración y Desarrollo*, 45(2). Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/13>

# Relations among knowledge society, formal education and the government cross-sectorial strategy

Nubia Barrera Silva

## Autor

Nubia Barrera Silva

Anthropologist. Expert in business administration and Industrial relations. Who has mastery of environmental auditing and climate change. Research professor of the Business Administration program of the "Corporación Unificada Nacional de Educación Superior". "Corporación Unificada Nacional de Educación Superior, CUN", Bogotá, Colombia.

Contact: nubia\_barrera@cun.edu.co, nubiab3@gmail.com; web page: <https://maliaoceano.wordpress.com/>

## Key words

Knowledge society, transversality, higher education, committees, technical division of the work.

## Palavras-chave

Sociedade do conhecimento, transversalidad, educação superior, comités, divisão técnica do trabalho.

JEL: D80, D83, I21, I23, I25.

Submission date: 04-06-2015

Date of approval: 20-10-2015

## How to cite this article

Barrera Silva, N. (2015). Relations among knowledge society, formal education and the government cross-sectorial strategy. *Administración y Desarrollo*, 45(2), 148-173. Retrieved from <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/12>

## Abstract

Public administration's focal groups design the cross-sectorial strategy and this articulates, in turn, important environmental infrastructure projects that allow local sociocultural ownership in Bogota. This article first claims that both the fragmentation and emotional and knowledge gaps affect the results of the technical-social works in city sectors. It follows by arguing that higher education ignores the emotional and sociocultural competences that normally arise when working in teams. Hence the excessive knowledge fragmentation among the different levels, desktop jobs and field work disrupt both style and management results impacting upon communities. Lastly it concludes with two important facts, first, teamwork is decisive in transversal management processes and second, the social-mapping methodology is an option to the reinterpretation of local territories while involved in a plenty of uncertainties environment because of the neoliberal politics.

Relações entre a sociedade do conhecimento, a formação acadêmica e a estratégia de transectorialidad governamental

## Resumo

A estratégia de *transectorialidad* desenha-se em equipas de trabalho da administração pública. Articula-se à construção de importantes obras de infraestrutura ambiental com espaços de apropriação sociocultural em Bogotá. Este artigo sustenta que o parcelamento do sistema educativo e o desequilíbrio entre competências cognitivas e emocionais afetam os resultados das obras técnico-sociais nas localidades. As linhas argumentais propostas referem que a educação superior ignora o desenvolvimento de competências emocionais e socioculturais evidenciadas em trabalhos de equipa e liderança; a excessiva fragmentação do conhecimento entre níveis, cargos de escritório e trabalho de campo, transtorna estilos e resultados de gestão com impacto nas comunidades. Conclui-se que o trabalho em equipa representa o epicentro *transectorial* em processos transversais de gestão, e que a metodologia de cartografia social é uma opção de re-significação de territórios locais no meio de incertezas por políticas neoliberais.

# Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental

Nubia Barrera Silva

## Autor

Nubia Barrera Silva

Antropóloga. Experta en Administración de Empresas y Relaciones Industriales. Maestrante en Auditorías Ambientales y Cambio Climático. Docente investigadora del Programa de Administración de Empresas, Corporación Unificada Nacional de Educación Superior. Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN), Bogotá, Colombia.

Contacto: nubia\_barrera@cun.edu.co, nubiab3@gmail.com; web page: <https://maliaoceano.wordpress.com/>

## Palabras clave

Sociedad del conocimiento, transversalidad, educación superior, comités, división técnica del trabajo.

## Mots-clés

Société de la connaissance, transversalité, enseignement supérieur, comités, division technique du travail.

JEL: D80, D83, I21, I23, I25.

Fecha de Recepción: 04-06-2015

Fecha de Aprobación: 20-10-2015

## Cómo citar este artículo

Barrera Silva, N. (2015). Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental. *Administración y Desarrollo*, 45(2), 148-173. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/12>

## Resumen

La estrategia de transectorialidad se diseña en equipos de trabajo de la Administración pública. Se articula a la construcción de importantes obras de infraestructura ambiental con espacios de apropiación socio-cultural en Bogotá. Este artículo sostiene que la parcelación del sistema educativo y el desequilibrio entre competencias cognitivas y emocionales afectan los resultados de las obras técnico-sociales en las localidades. Las líneas argumentales planteadas refieren que la educación superior ignora el desarrollo de competencias emocionales y socioculturales evidenciadas en trabajos de equipo y liderazgo; la excesiva fragmentación del conocimiento entre niveles, cargos de escritorio y trabajo de campo trastorna estilos y resultados de gestión con impacto en las comunidades. Se concluye que el trabajo en equipo representa el epicentro transectorial en procesos transversales de gestión, y que la metodología de cartografía social es una opción de resignificación de territorios locales en medio de incertidumbres por políticas neoliberales.

## Rapport entre la société de la connaissance, l'éducation et la stratégie intra-sectorielle du gouvernement

### Résumé

La stratégie intra-sectorielle est conçue dans les équipes de l'administration publique. Il est articulé à la construction de grands projets d'infrastructure environnementale avec des espaces de crédits socio-culturels à Bogota. Cet article soutient que la fragmentation du système éducatif et le déséquilibre entre les compétences cognitives et émotionnelles affectent les résultats des travaux techniques et sociaux dans les localités. L'argumentation exprime que l'enseignement supérieur ne tient pas compte du développement affectif et socioculturel des compétences dans le travail d'équipe et de leadership. La fragmentation excessive des connaissances entre le travail de bureau et du terrain bouleverse les styles et les résultats de la gestion, lequel a un impact sur les communautés. On a conclu que le travail d'équipe représente l'épicentre dans les processus de gestion intra-sectorielle, et que la méthodologie de cartographie sociale est une option de signification des territoires locaux au milieu des incertitudes par les politiques néolibérales.

## Introduction

The cross-sectorial strategy applied to governmental institutions of the capital and of the Colombian nation is adapted to the knowledge society in the implementation of development projects, this all to face the many problems that globalization arise in local contexts of developing countries. Some of these problems are: ecologic-environmental, unemployment and poor hiring conditions, indiscriminate violence, corruption and general and widespread poverty. When considering cross-sectorial, it necessarily implies the activation of interinstitutional projects for the final implementation of great local infrastructural works. It demands the participation in varied science fields and finally it is assumed that professionals are fully aware of their own commitment and can apply universal values that contribute to the local development. At the same time, in this context some disruptions arise regarding the formulation of cross-sectorial strategies in the transverse objectives implementation, in terms of rationality in local territories.

After all, Colombian education sector requires an unavoidable revision of methods, techniques and procedures linked to the development of the skills and competences of the information society in the twentieth century, in response to the challenge of “creating, processing, adapting, sharing and making knowledge accessible for problem-solving” (Tobón, 2013, p. 5).

To begin with, undergraduate education –this not being the analysis moment- could look through both, the teaching emphasis as well as in the application of the functionalist approach which focuses on the description of social events; since this limits the approach to the problem sources and to the conflicts associated to the financing capitalism, the excessive global neoliberal’s rise and the global climate change along the 21st century<sup>1</sup>. Teaching systems theory or structuralism can be another alternative, since it enlarges the social practice knowledge spectrum. Regarding the procedures, the researches of the “Organization for the Cooperation and the Economic Development” (OCED) (Miyamoto 2015) suggest to include in the curriculum the social and emotional skills development, which in turn interact with the cognitive skills and have a role in the values creation and the human attitudes strengthening related to tenacity, responsibility, self-esteem, and teamwork sociability.

<sup>1</sup> The dialectic method applies deductive and inductive procedures, analysis and synthesis; it is supported in the formal logic in the connectivity of links and interrelations; it reveals contradictions and builds prospectives in complex issues associated to the natural phenomena, the society or the perspectives with deep social transformation tendency.

While it is true that the mapping method in communitarian training allows participants to get core information in local territories. Leaders, social agents, and ONGs remain powerless before the faculty given to the Multinationals by the Colombian government regarding the indiscriminate land occupation, with no opportunity to have them follow environmental rules to prevent communities from facing natural catastrophic events<sup>2</sup>.

This article emerges from the desk research and the project’s field work “the common aspects are: water service, public health, social security and the culture of Tunjuelo basin area inhabitants, Bogotá” It also gathers the author’s communitarian work experience in different regions of Colombia.

## Names given to the work groups

Cross-sectorial is expressed through setting out groups, work teams or inter-institutional committees. Since each group is very particular there are many ways to name each according to their particular characteristics. From a science division perspective each discipline develops their own concepts and categories. As an illustration of it, in sociocultural anthropology, the word ‘group’ can refer to a community of different and multicultural individuals who inhabit a geographic area, and whose necessities and interests are similar. Nonetheless they keep traditional representations, symbols and analogic identity signs. A group then acquires the collectivity characteristic, once they share tuned up objectives and interests, these are mediated by general agreement to make decisions.

In that same regard the term ‘group’ refers to possible casual encounters and for a short time, either in a train cabin or in any discussion that generates certain social integration (Adorno y Horkheimer, 1969). Another meaningful trait is the ephemeral condition of committees that shapes the cross-sectorial. Regarding the different disciplines that take part of the work teams, Adorno and Horkheimer claim: “The pure sociology does not exist, neither does the pure history, the pure psychology nor the pure economy. Consequently the scientific division of the work cannot be ignored without falling in chaos” (1969, p. 21).

<sup>2</sup> “For over 50 years, there have been the factors that draw sand and gravel from the Tunjuelo river bank: the Holcim Multinationals-even inside the artillery school and CEMEX Colombiana S.A., as well as the tittle given to enter the subsoil in the colonist period to the foundation San Antonio of Bogotá’s archdioceses. In conclusion they violate the environmental norms and affect the living human environment of the area”. (Barrera, 2015, p. 185).

## Introducción

La estrategia de transectorialidad aplicada en instituciones de gobierno del Distrito Capital y de la Nación colombiana, se adapta a la sociedad del conocimiento en la ejecución de proyectos de desarrollo, en respuesta a problemas que trae la globalización en contextos locales de países emergentes. Algunos de estos problemas son: ecológico-ambientales; desempleo y precarias formas de contratación; violencia indiscriminada; corrupción y pobreza generalizada. La transectorialidad implica la movilización de distintas misiones interinstitucionales con destino a ejecución de grandes obras de infraestructura local. Exige participación de distintas áreas de la ciencia y supone que los profesionales tienen claro el compromiso y pueden aplicar valores universales que contribuyan al desarrollo local. Del mismo modo, en este contexto surgen distorsiones respecto a la formulación de estrategias transectoriales en implementación de objetivos transversales, en términos de racionalidad en territorios locales.

Después de todo, el sector educativo colombiano requiere una inminente revisión de los métodos, técnicas y procedimientos vinculados al desarrollo de competencias y habilidades de la sociedad de la información en el siglo XX, en respuesta a los desafíos de “crear, procesar, adaptar, compartir y hacer accesible el conocimiento para resolver los problemas” (Tobón, 2013, p. 5).

En principio, la educación superior —sin ser este el momento para el análisis— podría revisar el énfasis tanto en la enseñanza como en la aplicación del método funcionalista, centrado en la descripción de la apariencia de los hechos sociales; esto, dado que limita el acceso a las causas de los problemas y conflictos asociados al capitalismo financiero, al auge desmedido del neoliberalismo global y al cambio climático en lo corrido del siglo XXI<sup>1</sup>. Otra alternativa es la enseñanza del método de la teoría de sistemas o del estructuralismo, los cuales amplían el espectro del conocimiento de la práctica social. En cuanto a los procedimientos, las investigaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Miyamoto, 2015) proponen incorporar en los currículos el desarrollo de habilidades sociales y emocionales, que interactúan con las cognitivas e inciden directamente en crear valores y fortalecer actitudes humanas relacionadas con la perseverancia, responsabilidad, autoestima y sociabilidad en el trabajo de equipo.

1 El método dialéctico de ultranza aplica procedimientos deductivos, inductivos, análisis y síntesis; se apoya en la lógica formal en enlaces de nexos e interrelaciones; devela contradicciones y elabora prospectivas en problemáticas complejas asociadas a los fenómenos de la naturaleza, la sociedad o el pensamiento tendentes a profundas transformaciones sociales.

Si bien el método de la cartografía social en procesos de capacitación comunitaria permite a los habitantes el acceso a información clave en territorios locales, los líderes, actores sociales y ONG continúan impotentes ante el poder que el Estado colombiano otorga a las multinacionales en la ocupación indiscriminada de áreas geográficas, sin posibilidad de hacerles cumplir las normas ambientales que permitan proteger a las poblaciones de eventos catastróficos de índole ambiental<sup>2</sup>.

Este artículo surge de la investigación documental y del trabajo de campo del proyecto “Los ámbitos comunes: el agua, la salud pública, la seguridad social y la cultura en los habitantes de áreas de la cuenca de Tunjuelo. Bogotá, D.C.”. Además, recoge la experiencia del trabajo comunitario de la autora en distintas regiones de la nación colombiana.

## Distintas denominaciones de equipos de trabajo

La transectorialidad se expresa en la conformación de grupos, equipos de trabajo o comités interinstitucionales. Existen distintas denominaciones para referirse a un grupo de personas con un propósito común; desde la división de las ciencias, cada disciplina genera sus propios conceptos y categorías; en antropología sociocultural, por ejemplo, el vocablo ‘grupo’ puede referirse a una comunidad de individuos diversos y multiculturales que ocupan un espacio geográfico, con necesidades afines y asimetría de intereses. No obstante, poseen tradiciones, representaciones, símbolos y trazos análogos de identidad. Ahora bien, un grupo se convierte en colectivo cuando comparte objetivos e intereses afines mediados por la discusión y el consenso en la toma de una decisión final.

Asimismo, el término ‘grupo’ también se extiende a posibles encuentros casuales y por breve tiempo, ya sea en un compartimento ferroviario o en alguna discusión que genere cierta integración social (Adorno y Horkheimer, 1969). Otro rasgo significativo es la condición de efímero que identifica a los comités que forman la transectorialidad. En referencia a las distintas disciplinas que participan en equipos de trabajo, Adorno y Horkheimer afirman que “La sociología pura no existe, lo mismo que no existe una historia pura, una psicología o una economía pura. No se puede ignorar la división científica del trabajo sin caer en el caos” (1969, p. 21).

2 “Durante más de cincuenta años, las multinacionales Holcim —incluso dentro de la Escuela de Artillería— y Cemex Colombiana S.A., así como el título de acceso al subsuelo entregado en la época de la Colonia a la Fundación San Antonio de la Arquidiócesis de Bogotá, extraen arenas y gravas de las riberas del río Tunjuelo. En concreto, vulneran las normativas ambientales y afectan el entorno vital de los habitantes del sector” (Barrera, 2015, p. 185).

When breaking apart the main objectives of the study we risk excluding and breaking up basic relationships in regards identification problem aspects, comprehension, analysis or synthesis that characterize social practices. As it concerns interdisciplinary in many science fields: social science, humanities and others. It is not disregarded the tendency of joining each other or consulting one another (Adorno and Horkheimer, 1969).

With this in mind, work division is inseparable from the intrinsic organization of human groups in the history of humanity. According to Meillassoux (1975), even though primitive societies barely had material development, their consolidated sociocultural links were very strong. The community shared knowledge to elaborate strategies based on cooperation to get livelihood assets. That is to say, they developed economic units, and a system of work division that allowed tasks like fishing, hunting, utensils elaboration and goods for collective use. In Meillassoux' (1975) research "domestic production" of agricultural societies denominated segmental, focused on work division and productivity, he claims:

Each group work team is built on a willing ground. If the common objective has required the elaboration of a means of collective production susceptible of being used repeatedly, over the time it is being used, the members of the team are encouraged to remain together. However the constructed links throughout the experienter are not mandatory [...]. Once the producer abandons the team before the ending of the project, he does not do more than abandon his part on the production, but essentially this does not break a production cycle (p. 18)

Pre-capitalist societies represent integral forms of organization. By knowing the unit as a whole the survival of the tribe or village would be guaranteed: going from the general to the specific and vice versa, and from the segment to mental processes of the collective ego, without anyone perceiving the existence of thinking processes. After a few centuries, when industrialization began, the mass production boosted consumerism and replaced cooperation, the main agriculture's characteristic, to market competition. Considering the diversification of the social division of work at the manufacturing period Adorno (2001) claims as follows:

[...]It is linked to the segmentation of work in small and similar tasks among each other. Teamwork reports automatically and precisely reciprocal controls, just like in the *Blind Scoring* methodology where the members of one same group subsume independently specific data following the criteria. The decision should be ob-

jectivized by comparing the results, that is to say, it should be independent from the individual spontaneous scores (p. 60).

The representative of the Atomism philosophy<sup>3</sup>, Descartes, funded the bases of the industrial capitalism and the individualism that Camps (1999) defines as "selfish prejudice". Later on, he adds that among the philosophy's priorities relies the legitimization of the subjection of *other*, which Fromm (1956) defines as "abstract authority"; this is referred to the law, to the State or anonymous power the one that no one sees, even though it casts its omnipresence in the behavior regulations and attitudes of subjection, with no – apparent— reasons for that subjection "Questions like the following are uttered with varying success and conviction: why does the selfish individual end up subjecting to obligations?, why do they have to abide by the law?, how to explain to them, they ought to be moral " Camps, 1999, p. 27). Thus "the selfish prejudice" deepens out the corporate state, a characteristic of the globalization that first gets immense in the formative reproduction of educational establishments and then, expands to the practice of professions in the societies.

When considering *subjection of the other* we also consider the constant evolution of the authority in the field of administration. It is the greater coordinator and first available option; in the present time it is used after other action mechanisms have failed, standing on the modern theories "hierarchy simplification and more autonomous people" (Bijon, 1992, p. 83). Additionally from the labor force perspective there are certain expectations, the humanist vision of the leader, places him as a facilitator, as a coach and agent of change. It is the vision that sets up a distinction between the leader and the authoritarian in Fayol's theory, existing in governmental institutions in a wealth of social organizations. From this perspective the importance of competences, personality features and management styles are highlighted and rooted in the inherent authority to the power given by the command line (Barnard, 2000). That is to say, domination is

3 In the second part of Discourse of Method, Descartes refers to the analysis and synthesis rules. The analysis begins by breaking the whole into parts. It is the main command of the technical diversification of the work and its posterior specialization. The synthesis compiles in a deductions chain simple affirmations got through analysis. From this perspective, Alsina (2014) claims that along the seventeenth century the Scientific Revolution becomes a cultural fact unprecedented; its main characters are Descartes, Galileo and Newton. These start a new science represented basically by physics and whose fundamental paradigm is the mechanism. The whole entire universe is depicted as a great machine that works according to mechanics associated to the technological revolution in considerable proportions.

Como se ve, al fragmentar los objetos de estudio en las fronteras de temas conexos, se corre el riesgo de excluir o quebrantar relaciones básicas en aspectos de identificación de problemas, comprensión, análisis o síntesis que caracterizan las prácticas sociales. A propósito de la interdisciplinariedad, tampoco se descarta, en las disciplinas de las ciencias humanas y sociales, la tendencia de unirse entre sí o de remitirse la una a la otra (Adorno y Horkheimer, 1969); igual acontece en las otras ramas de la ciencia.

En este orden de ideas, la división del trabajo es inherente a la organización interna de los grupos humanos en la historia de la humanidad. Según Meillassoux (1975), en sociedades *primitivas* de escaso desarrollo material y complejos entretreídos socioculturales ocultos en imbricadas relaciones de parentesco, se constituían unidades económicas bien emplazadas en divisiones del trabajo generalmente ocasionales para cazar y pescar, así como para construir utensilios y bienes de uso colectivo, esto solo posible gracias a la sabiduría del grupo en aplicar conocimientos a la construcción de estrategias basadas en la cooperación y ayuda mutua, para conseguir de la naturaleza los medios de subsistencia. En su investigación del “modo de producción doméstico” de sociedades agrícolas llamadas segmentarias, de formas de producción ligadas a los linajes y de las actividades instauradas en la horda al margen de las productivas, Meillassoux asegura:

Cada equipo se constituye sobre una base voluntaria. Si la empresa común ha exigido la fabricación de un medio de producción colectivo susceptible de ser utilizado repetidas veces, los miembros del equipo son impulsados a permanecer juntos durante todo el tiempo que se lo utilice. Sin embargo los vínculos creados de esta manera no son obligatorios [...]. El productor, al abandonar el equipo antes de este término, no hace sino renunciar a una parte del trabajo invertido, pero no al producto de su trabajo inmediato. Esencialmente no rompe ningún ciclo de producción (Meillassoux, 1975, p. 18).

Las sociedades precapitalistas representan formas integrales de organización. Conocer la unidad del todo garantizaba la supervivencia de la aldea o la tribu: ir del todo a las partes, y viceversa, del segmento a los procesos mentales del yo colectivo, sin que ninguno percibiese o razonara sobre la existencia de estos procesos del pensamiento. Siglos después, en los inicios del industrialismo, la producción en serie impulsó tendencias de consumo y reemplazó la cooperación característica de la agricultura por la competencia del mercado. Desde la diversificación de la división social del trabajo de la época de la manufactura, este fenómeno

[...] está ligado a la segmentación del trabajo en funciones mínimas y semejantes entre sí. El trabajo en equipo comporta automáticamente y de forma expresa controles recíprocos, como en la técnica del *blind scoring*, donde los distintos miembros de un mismo equipo subsumen por su cuenta determinados datos bajo unas categorías, por lo que posteriormente la decisión debe objetivarse comparando sus resultados, es decir, debe hacerse independiente de las espontaneidades individuales de los *scores* (Adorno, 2001, p. 60).

Descartes (1596-1650), representante del atomismo filosófico<sup>3</sup>, sentó las bases del capitalismo industrial y del individualismo que Camps (1999) denomina “el prejuicio egoísta”. Más adelante, este agrega que entre las prioridades de la filosofía figura la legitimación de la sumisión al *otro*, lo que Fromm (1956) denomina “autoridad abstracta”; esto se refiere a la ley, al Estado o al poder anónimo que nadie ve, aunque proyecta su omnipresencia en la regulación de conductas, comportamientos y actitudes de sumisión, sin que —aparentemente— existan suficientes razones para tal sometimiento, “con mayor o menor acierto y convicción, a preguntas como estas: ¿por qué el individuo egoísta ha de acabar sometándose a unas obligaciones? ¿Por qué ha de acatar la ley?, ¿cómo explicarle que debe ser moral?” (Camps, 1999, p. 27). Así las cosas, “el prejuicio egoísta” de apariencia impersonal profundiza el Estado corporativo, característica de la globalización, para internarse en la reproducción formativa de establecimientos educativos que luego se extiende al ejercicio de profesiones en las sociedades.

Desde la idea de *sumisión del otro*, la autoridad en el campo administrativo también evoluciona con el paso del tiempo. De ser la fuerza coordinadora suprema y la primera opción disponible, en el presente se recurre a ella solo cuando otros métodos más persuasivos fracasan, con base en la aplicación de teorías modernas de administración focalizadas en “simplificación de jerarquías y personas más autónomas” (Bijon, 1992, p. 83). De igual manera, la motivación desde el enfoque del capital

3 En la segunda parte de *El discurso del método*, Descartes se refiere a las reglas del análisis y de la síntesis. El análisis parte de la descomposición del todo en partes. Es el principio rector de la diversificación técnica del trabajo y su posterior especialización. La síntesis reúne en cadena de deducciones las afirmaciones simples logradas a través del análisis. Desde esta perspectiva, Alsina (2014) plantea que la Revolución Científica a lo largo del siglo XVII es un hecho cultural sin precedentes; sus principales protagonistas son Descartes, Galileo y Newton. Estos inician una nueva ciencia representada básicamente por la física y cuyo paradigma fundamental es el mecanicismo. El universo entero es interpretado como una gran máquina, que funciona según las leyes mecánicas asociadas a la revolución tecnológica de considerables proporciones.

applied when the *other* is efficiently commanded, by an administrative or by a *domination* association, all this, based on the particular features of the group that is being commanded and also the goals and the domination reach (Weber, 2002).

## Academic education in the technical sciences

Segmented academic education in the field of higher education is placed within the technical sciences. That is to say, it beholds a curriculum focused on three fundamental areas—generally—it splits the subjects into: basic, disciplinary and humanities. These last ones have a reputation of being unnecessary in the curriculum. They lack of contextualized meaning linked to the culture, the society and ethics. In the university's argot are known as the "filling subjects" thus "the useless ones", the ones that serve the purpose of raising scores on the disciplinary subjects. Not to mention in curriculums is also mentioned transversal segments separated from one another. Bearing that in mind a more meaningful teaching practice could be designed, one that serves the purpose of "actual useful learning" adjusted to the individual or social group's circumstances no matter whether it is about an image, a concept or a necessity of that individual. By achieving this academic goal the methodology that allows the relationship between "the learned things and the ones to be learned" (Solano, 2007) is linked.

Therefore, academic education focuses in the corresponding disciplinary area. Yet,—in terms of neoliberal capitalism—it still lacks of networks and connectivity between the contents and the technical competences, with sociocultural, ethical and environmental subjects in real settings with no inflection points. This allows cultural industries' dynamics to engage emotions, feelings and passions for the historical memory deconstruction, linked strictly to the territory where the inhabitants are constantly constructing and reconstructing the popular culture. Regarding the relationship between industrial culture notion and the segmentation unit, Horkheimer y Adorno, (1998) claim:

Culture industry equally handles the whole and the parties. The whole opposes to the details ruthlessly or inconsistently, a little like a successful man's working career, to whom everything should serve as an illustration and prove, while the working career itself is nothing, but the sum of those idiotic events. The so called general idea is a cadastral map, it creates an order, but no connection. That is to say, the whole and the parties have the same features. Their guaranteed harmony is a

joke of the bourgeois masterpiece, from the beginning until the very end (p. 4).

The model rooted in the scientific though Cartesians deepens out in the subdivision of the education model, which overestimates the techniques with very different country archetypes from the actual inhabitants reality in which cross-sectorial intervenes. Given that, Tobón (2013) establishes the following about the pedagogy of the curricular transversality in the teaching-learning processes: It consist on approaching a problem by implementing varied disciplines, subjects or fields aiming to accomplish comprehension and a more integral and systematic resolution. Also, to have a greater impact and importance in the expected results (p. 20).

Consequently a margin of disciplinary is demanded in the development of competences in the subjects' contents. Each era develops its own concepts about the knowledge societies, in line with the development of their productive forces. In this context, markets globalization driven by the capitalism, the cyber-economy and the ICT's rapid advance also reflect on the concept. This all stands on the communication skills and competences along the sixteen years of the 21<sup>st</sup> century, where the communication is mediated by the internet and the web platform with its applications in constant evolution; therefore transformations in schools extended to higher education are demanded in regards knowledge creation: this reflected on how "problem solving considers communication, collaboration, critical thinking and creative expression as part of the curriculum" (Colección Educar, s.f., CD 26).

Accordingly, research on neuroscience draws closer the education sector to teaching on emotional competences, namely, self-confidence and persistence, these all related to processes aiming at "realization, happiness a type of committed happiness to both one-self's and other's" (Carpena, 2010, p. 43). As a result, awareness is raised on other strategies that balance the development of the intellectual competences and the behavior with the expression of emotions. This reveals good results in other knowledge areas, such as math, literacy, and even in foreign language learning. On its behalf, the Education Project for the Social Progress of the OCDE highlights that "skills induce skills: social and emotional early interventions can play an important role on improving efficiently and reducing educational, labor and social inequities" (Miyamoto, 2015, p. 2). These skills are normally underestimated in the education system, since there is no awareness on how to implement them among students and the professors themselves never learned them as they were being instructed. Miyamoto

humano espera que el gerente emplee hábilmente técnicas de las ciencias sociales que le permitan convertirse en facilitador, instructor y agente de cambio. En pocas palabras, la visión humanista de líder se distancia del estilo autoritario sumido en la teoría de Fayol, vigente en instituciones de gobierno en un sinnúmero de organizaciones sociales. Desde este enfoque, se acentúa la importancia de las aptitudes, los rasgos de personalidad y el estilo de dirección afianzados en la autoridad inherente al poder que otorga la línea de mando (Barnard, 2000). En otras palabras, se ejerce dominación cuando se manda eficazmente a *otro* desde un cuadro administrativo o una asociación de *dominación*, con base en la forma y el carácter del círculo de personas que se administra, y de los objetos y el alcance que tenga la dominación (Weber, 2002).

## Formación académica en las ciencias técnicas

La formación académica segmentada, en su conjunto, se reacomoda en la enseñanza de las ciencias técnicas en el ámbito de la educación superior. Contempla en los planes de estudio tres áreas fundamentales —tendencia general—, que reparten en segmentos las asignaturas básicas, disciplinares y de humanidades. Estas últimas se caracteriza por vacíos y carencias de significados contextuales vinculados a la cultura, la sociedad y la ética. Se conocen en el argot universitario por hacer parte del *relleno*, es decir, sobran; en la cotidianidad académica suben el promedio de las disciplinares. Añádase a esto que en los planes de estudio se mencionan segmentos transversales igualmente apartados entre sí; teniendo esto en cuenta, podría crearse una enseñanza significativa por hacer parte del “aprendizaje que sirve para algo”, en función de las circunstancias del individuo o grupo social, sea una imagen, un concepto o una necesidad de dicho individuo. El logro de este propósito académico se vincula a la metodología que propicia la relación “entre lo ya aprendido con aquello por aprender” (Solano, 2007).

Así, la formación universitaria se concentra en la respectiva área disciplinar; sin embargo, carece de redes y conexiones entre contenidos y competencias técnicas —en términos de capitalismo neoliberal—, con asignaturas socioculturales, éticas y ambientales, sin puntos de inflexión en escenarios reales del territorio. En este espacio se vehiculizan industrias culturales que adecúan e irradian sentimientos, emociones y pasiones en la deconstrucción de memoria histórica vinculada al territorio, donde los habitantes crean y reconstruyen la cultura popular. Con respecto a la relación entre la concepción de la industria cultural y la segmentación de la unidad,

La industria cultural trata de la misma forma al todo y a las partes. El todo se opone, en forma despiadada o incoherente, a los detalles, un poco como la carrera de un hombre de éxito, a quien todo debe servirle de ilustración y prueba, mientras que la misma carrera no es más que la suma de esos acontecimientos idiotas. La llamada idea general es un mapa catastral y crea un orden, pero ninguna conexión. Privados de oposición y de conexión, el todo y los detalles poseen los mismos rasgos. Su armonía garantizada desde el comienzo es la caricatura de aquella otra —conquistada— de la obra maestra burguesa (Horkheimer y Adorno, 1988, p. 4).

La tendencia cartesiana del conocimiento profundiza la parcelación del modelo educativo que sobredimensiona la técnica con arquetipos de país muy distantes de la realidad que viven los habitantes del sector en que interviene la transectorialidad. Al llegar aquí, la pedagogía de transversalidad curricular en procesos de enseñanza-aprendizaje

Consiste en abordar un problema con los saberes de varias disciplinas, áreas o campos con el fin de lograr una comprensión y resolución más integral y sistémica, así como tener mayor impacto y trascendencia en los productos que se buscan (Tobón, 2013, p. 20).

Así que el desarrollo de competencias en contenidos o componentes de otras asignaturas demanda un margen de posible interdisciplinariedad. Cada época genera sus propios conceptos sobre sociedades de conocimiento, en consonancia con el desarrollo de sus fuerzas productivas. En este contexto, la globalización de mercados incitados por la hegemonía del capitalismo financiero, la cibereconomía y el avance sin precedentes de la información y las comunicaciones, igualmente, reflexionan sobre dicho concepto. En dieciséis años del siglo XXI, esto se fundamenta en habilidades y competencias centradas en la comunicación mediada por internet y la plataforma web con sus aplicaciones en permanente cambio; por tanto, esto reclama transformaciones en la escuela extensivas a la educación superior, en creación de nuevos conocimientos: esto es, cómo en la “solución de problemas, la comunicación, la colaboración, el espíritu crítico y la expresión creativa deben considerarse dentro de los objetivos de los planes de estudios” (Colección Educar, s.f., CD 26).

De acuerdo con lo anterior, las investigaciones de neurociencia acercan el sector educativo a la enseñanza de las competencias emocionales —autoconfianza y perseverancia, por ejemplo—, relacionadas con procesos que tiendan a la “plenitud, a la felicidad, a una felicidad comprometida, no solo con el propio bienestar sino con el bienestar del otro” (Carpena, 2010, p. 43). Al dar este

(2015) suggests to include new collaborative actions in the curricular and extracurricular activities to boost the self-efficiency and the motivation in both work teams and leadership in risky and uncertain situations.

In this context, the implementation of transversal projects to the environmental infrastructure and the applied knowledge in Latin America, reveal gender issues framed in the citizen participation democratic process –single mothers–, micro projects in the poverty reduction, environmental care and human rights. These initiatives also meet the fragments of the social group's consumer goods in response to problems of the communities. In the same way, transversality is extended to the performed actions in the territories that had gone under interinstitutional intervention, based on particular objectives related to the financial management, professional hiring process and community work, among others, as it will be displayed further on.

The fragmentation of knowledge is portrayed in the internal work teams dynamic with two specific divisions: firstly, between technocrats and staff members working in offices who are unconnected to the social practice of the affected population which, in turn, secondly, interact with technicians and communitarian field work managers; to these last ones the contact with organization's leaders is assigned. In curriculums this orientation aims at humanities area, whereas in a higher category it is placed in the social sciences. Others go even further and divide them in two: "hard" and "soft" sciences the hard ones for being objective and having a relation with technology and innovation, and the "soft" ones for belonging to the subjective world; however it is forgotten that subjectivity is also *objective*. Since it stands as an immaterial reality in the human and social sciences.

Academic social and human sciences sub valuation is reproduced in the interinstitutional projects instrumentation, regarding concrete structures linked to the development. While the goal of the project is the infrastructure construction, it must not be forgotten that environmental services allowed are planned not only for the inhabitants near the natural resource –In this article, basin of Tunjuelo in Bogota city, but also for the industrial, commerce and agriculture sectors placed in the same territory.

Additionally the main factors that delay the technical implementation of the procedures, disrupting in inter-institutional information and the ones that have a role in corruption, waste of resources and inefficiency in the management are: the fractures and interruptions in the interinstitutional management between the Capital and

the Country, with private officials hired under conflict of interests, as well as the varied institutional missions, legal gaps and timing issues in both concrete works intervention and the way to present technical reports to the leaders and community groups.

### **Cross-sectorial management and the implications in the communitarian relations**

In the transversal perspective each institution works on the integral management section according to the technical division of the work, based on the knowledge field specified in the mission of the institution that varies in content according to the programs, development plans and other administrative procedures. The cross-sectorial responds to problems that require intervention of public universities participation and different sectors of public administration. In Colombia all the administrative activities aimed at social comforts are conducted by the local and the national government, they are established in the National Constitution, which defines the Social State of Law based on the territorial institutions' autonomy "based on the concepts: respect for the human dignity; the work and solidarity of people that are part of it and maintain the general interest".

Hence, administrative management is related to the development of objectives, actions and activities in either committees or in work teams where staff of varied academic disciplines meet and who are connected to the works of progress in local territories. According to Solano (2207), "an inter-sectorial action becomes sustainable once it assumes a cross-sectorial scheme, that is to say, an issue or action that goes across sectors and is added to the decision making"(p.4).

On the other hand, in the social practice the application of the concept is not simple due to the intervention of many sectors: professionals' academic background; though processing; connections to intuitions that participate in different institutional missions; cavalier or authoritarian leadership; political patronage and limited communication to the *other*. Apart from all of that, the definition of the strategies come to engage the leaders and members of social groups in the participation of governmental projects, in accordance with the guidelines of inter-sectorial institutions. Solano claims that "in the medium term, cross-sectorial authorities should disappear, once the transversal issues have been included in the action of other sectors" (2007, p. 4), bearing in mind they correspond to different important activities related to development projects or programs. As

paso, surge la concienciación hacia otras estrategias que equilibran el desarrollo de las competencias del intelecto y de la conducta, con la expresión de sentimientos desde la esfera psíquica y emocional, esto con mejores resultados en aprendizajes cognitivos en clases de matemáticas, lectoescritura e incluso una lengua extranjera. Por su parte, el proyecto Educación para el Progreso Social de la OCDE subraya que “las habilidades generan habilidades: las intervenciones tempranas en las habilidades sociales y emocionales pueden jugar un papel importante en mejorarlas eficientemente y reducir las disparidades educativas, laborales y sociales” (Miyamoto, 2015, p. 2). La subestimación de estas habilidades se presenta en el propio sistema educativo, en parte porque no existe suficiente conciencia de cómo fomentarlas entre los estudiantes, y en parte porque los mismos docentes, en sus propias biografías, tampoco las aprendieron. Miyamoto (2015) propone incorporar en las actividades curriculares y extracurriculares la creación de actividades colaborativas que incentiven la autoeficiencia y la motivación en trabajos prácticos en equipo y formas de liderazgo en situaciones de riesgo e incertidumbre.

Dentro de este contexto, la ejecución de proyectos transversales al de infraestructura ambiental y el conocimiento aplicado en América Latina, evidencian temas de género —mujeres cabeza de hogar—, microproyectos en reducción de pobreza, el cuidado del medio ambiente y derechos humanos, en el marco de participación ciudadana en procesos de democracia participativa. Estas iniciativas también responden a fragmentos de satisfactores de los grupos sociales en respuesta a problemas sentidos en las comunidades. Asimismo, la transversalidad se prologa en acciones realizadas en territorios sometidos a la intervención interinstitucional, con base en objetivos específicos relacionados con gestión financiera, contratación de profesionales y trabajo comunitario, entre otros, como se verá más adelante.

La fragmentación del conocimiento se reproduce en la dinámica interna de equipos de trabajo con dos tipos de divisiones: en primer término, entre tecnócratas o funcionarios de escritorio indiferentes y ajenos a la práctica social de la población afectada, que a su vez, en segundo término, interactúan con técnicos y gestores comunitarios del trabajo de campo; a estos últimos, por formación académica, les delegan el contacto directo con líderes de organizaciones de base y grupos sociales. Esta orientación, en los planes de estudio, se ubica en el área de “humanidades”, y en categoría superior figura en las ciencias sociales. Otros van más lejos y dividen las ciencias en “duras”, por ser objetivas y estar asociadas a la tecnología e innovación material. Las “blandas”, por su parte, corresponden al mundo subjetivo; no obstante,

se ignora que la subjetividad también es *objetiva*, por cuanto existe como realidad inmaterial en las ciencias humanas y sociales.

La subvaloración académica de las ciencias humanas y sociales se reproduce en la instrumentación de proyectos interinstitucionales con respecto a obras de cemento coligadas al desarrollo. Si bien la meta del proyecto es la construcción de infraestructura, no se puede olvidar que los servicios ambientales que posibilita se proyectan no solo a todos los habitantes que circundan el recurso natural —en este artículo, la cuenca media de Tunjuelo en Bogotá, D.C.—, sino a los sectores de industria, comercio y actividades agrícolas instalados también en el mismo territorio.

Se agrega a esto que las rupturas y discontinuidades en las instancias de coordinación interinstitucional entre el Distrito y la Nación, con contratistas privados por conflicto de intereses, así como las distintas misiones institucionales, los vacíos de tipo jurídico y el uso del tiempo no coincidente, tanto en la intervención de las obras como en la forma de presentar los informes técnicos a líderes y grupos de comunidad, retrasan los procesos de ejecución técnica, distorsionan la información interinstitucional e inciden en corrupción, despilfarro de recursos e ineficiencia en la gestión administrativa.

## La gestión de transectorialidad y la incidencia en las relaciones comunitarias

De acuerdo con la división técnica del trabajo, cada entidad realiza una parte de la llamada gestión integral en perspectiva transversal, con base en el área del conocimiento que figura en la misión institucional, sea en la ejecución de programas, planes de desarrollo u otros procedimientos administrativos con objetivos distintos y en ocasiones complementarios, o en aspectos técnicos, sociales o económicos. La transectorialidad responde a problemas que requieren intervención de varios sectores de la administración pública, sin descartar la participación de universidades públicas. En Colombia, el Gobierno Distrital y el Nacional orientan la actividad administrativa en pro de satisfactores sociales, consignados en el artículo 1 de la Constitución Nacional, que define el Estado Social de Derecho con base en la autonomía de entidades territoriales, “fundada en el respeto de la dignidad humana; en el trabajo y solidaridad de las personas que la integran y en mantener el interés general”.

Así, pues, la gestión administrativa se relaciona con el desarrollo de objetivos, acciones y actividades, sea en comités o equipos de trabajo donde convergen funciona-

evidenced, there is certain degree of overlapping with Von Wiese (quoted by Adorno and Horkheimer, 1969) when uttering

To the group 'ideal type': 1. Relative persistence and continuity. 2 distribution of the work among members, type or organization. 3. Collective ideas present in individual members. 4. Traditions building and habits in the longest lasting cases. 5. Two-way relationships with other settings. 6. Judgment (mostly in the larger and more objectivized groups) (pp. 61-62).

Before going further ahead it is precise to make emphasis on the difficulty faced by cross-sectoral: specialized vocational training. Which could be the alternative?, searching on the technical knowledge applicability to the community context can be a start, without putting aside certain sociocultural characteristics, and without this meaning great expertise in this field. This necessarily leads to the definition of interdisciplinary which tends to reduce hyper-specialization and reification of the study's objectives' risks. According to Rosy Dietz (2012):

[...] it is the meeting point of varied disciplines, where there is no longer discipline isolation, instead the interchange and cooperation in virtue of a common project or objective is implied [...] [for] each discipline to be both, open to the interchange and closed to maintain their essence ( p. 2).

Under this circumstances the importance of *sine qua non* of the knowledge, to understand other collateral activities embedded in the cross-sectorial process. This is depicted with the following example taken from Tunjuelo mid Basin:

At the beginning in (2008) the cross-sectorial process takes place cautiously in the sectors regarding the implementation of the Social Integral Management strategy, being one of the causes, the lack of knowledge, clarity and ownership of both the strategy and the commitments that could be originated at the institutional level. This is how the SDIS through the local sub-directorate, along with the hospital of Tunjuelito, start leading this project (Secretaria de Integración Social 2010, P.3).

In the social practice, it is evident that the more institutions take part in the management of the development programs -in the same territory- the more difficulties arise, even more so if they interrelate in phases or interphases. Let's have a look to some of them: 1) each institution's own goals generate poor commitment in

the interinstitutional coordination, in regards prioritizing specific tasks in each territory. 2) difficulty in the interaction among professional from different fields, mostly in technical and social fields; there is a tendency to downsizing technical fields and social disciplines. 3) Flexibilization in the labor market difficulties both the entry and exit of professionals — due to the contracts signed for over one to four months— who begin processes with leaders and social groups. After the work is done by the professionals with the communities, and a new contract is to be started, it is very difficult to translate the trust gained to another professional. That is not, indeed, an administrative decision. And 4) institutional proposals with ruptures, interrupted processes and inconsistencies in the cross-sectorial that reveal mistrust, apathy and lack of cooperation, cause communities to lose credibility.

Interpreting the diversity of social groups and the way they sense their economic, social and environmental conditions are other important aspects in the consolidation of the Social Integral Management (SIM) strategies. Academic education and not being aware of social practice institutions lead to irreversible mistakes in the technic management. They are academically trained to perform actions in the communities with *homogeneous* characteristics, yet this feature is not present in any reality or social practice. All in all, in the Tunjuelito mid Basin the following insight arises:

The (SIM) strategy has been easier in the social territory of Tunjuelito due to its homogeneous conditions; yet the opposite happens in the territory of Venecia, where the variety of the social conditions as well as the economic do not allow having an unified view of the territory, this has obstructed the implementation of the strategy, with a new definition of micro territories in the territory of Venecia (Secretaría de Integración Social, 2010, p. 11).

In raising awareness on environmentally sustainable management is advisable to humanize the management styles in the perception of the *other*. Camps wonders: "how to turn a free and owner individual into a moral individual who is concerned no only about themselves, but about the others" (1999, p. 45). From the professional life many results are depicted: 1) with a cross-sectorial process demanding challenges crossing the academic education to shape the labor fulfillment, well-coordinated with the closest disciplines to the present one in operational management processes; 2) understanding the meaning of symbols, perceptions, ideas or representations of the inhabitants of the territory: if infrastructure works enable people to experience the inter-subjectivity

rios de disciplinas académicas concernientes a las obras de progreso en territorios locales. Según Solano, “Una acción intersectorial se convierte en sostenible cuando asume un esquema transectorial, es decir un tema o acción que cruza los sectores y se incorpora en la toma de decisiones” (2007, p. 4).

Por otra parte, en la práctica social la aplicación del concepto no resulta tan fácil, pues intervienen varios factores: la formación académica del profesional; las formas de armar, en procesos de pensamiento, distintas conexiones con base en diferentes misiones institucionales de entidades participantes; los liderazgos autoritarios o displicentes; el clientelismo político, y el escaso diálogo en la relación con el otro. Y esto no es todo, ya que después viene la definición de estrategias para comprometer a líderes e integrantes de grupos sociales en fines de colaboración y participación en proyectos gubernamentales, con base en lineamientos de entidades intersectoriales. Solano afirma que las “autoridades transectoriales deberían desaparecer en el mediano plazo, una vez que los temas transversales hayan sido incorporados en la acción de los demás sectores” (2007, p. 4), teniendo en cuenta que corresponden a distintas actividades de tipo coyuntural relacionadas con la ejecución de proyectos o programas de desarrollo. Como se ve, existe cierta coincidencia con Von Wiese (citado por Adorno y Horkheimer, 1969), cuando atribuye

Al grupo como ‘tipo ideal’: 1. Relativa constancia y relativa continuidad. 2. Organización, basada en la distribución de las funciones entre los miembros. 3. Ideas del grupo presentes en los miembros individuales. 4. Formación de tradiciones y hábitos en los casos de mayor duración. 5. Relaciones recíprocas con otras configuraciones. 6. Criterio de juicio (sobre todo en los grupos más objetivados y más grandes) (1969, pp. 61-62).

Antes de continuar, se hace énfasis en la primera dificultad que enfrenta la transectorialidad: la formación profesional especializada. ¿Cuál podría ser la alternativa?: empezar por la búsqueda del significado del conocimiento técnico en el contexto comunitario, sin olvidar ciertas características socioculturales, y sin que esto signifique demasiada experticia en esta materia. Necesariamente, esta opción conduce a la definición de interdisciplinariedad, la cual tiende a reducir el riesgo de la hiperespecialización y la cosificación de los objetivos de estudio. Según Ros y Dietz:

[...] es el encuentro entre varias disciplinas donde se destruye el aislamiento de cada una, implicando el intercambio y cooperación en virtud de un proyecto o de un objeto en común [...] [para que] cada disciplina sea

al mismo tiempo abierta al intercambio y cerrada para mantener su esencia (2012, p. 2).

De aquí se desprende la importancia *sine qua non* del conocimiento, para entender otras actividades colaterales insertas en el proceso transectorial. Esto se ilustra con el siguiente ejemplo extractado de la cuenca media de Tunjuelo:

En un inicio (2008) el proceso de transectorialidad frente a la implementación de la estrategia de Gestión Social Integral, se da de forma tímida por parte de los sectores, siendo una de sus causas la falta de conocimiento, claridad y apropiación de la estrategia y de los compromisos que a nivel institucional se podían generar en su puesta en marcha; es así como la SDIS a través de la Subdirección Local, de la mano con el Hospital de Tunjuelito, comienzan a liderar este proceso (Secretaría de Integración Social, 2010, p. 3).

Se evidencia, en la práctica social, que entre más instituciones intervengan en la gestión de procesos de programas de desarrollo —en un mismo territorio—, más dificultades surgen en sentido proporcional, y más aún si se interrelacionan en fases o interfases. Veamos algunas de estas dificultades: 1) las propias metas en cada institución generan escaso compromiso en la coordinación interinstitucional, en el sentido de priorizar las tareas específicas en cada territorio; 2) dificultades de interacción entre profesionales de distintas áreas del conocimiento, sobre todo en las áreas técnicas y sociales; existe la tendencia a redimensionar el área técnica con respecto a disciplinas sociales; 3) la flexibilización laboral constriñe la entrada y salida de profesionales —por la firma de contratos de uno, tres, cuatro meses— que articulan procesos con líderes y grupos sociales. La situación se enreda si el profesional ejerce actividades de liderazgo con sus pares en las comunidades, pues la confianza ganada con líderes comunitarios no se traslada por decisión administrativa de unas personas a otras; y 4) la pérdida de credibilidad de las comunidades frente a las propuestas de las instituciones, sobre todo si perciben rupturas, procesos interrumpidos e incoherencias en la transectorialidad, que se traducen en falta de colaboración, apatía y desconfianza.

Otro aspecto relevante en la consolidación de las estrategias de Gestión Social Integral (GSI) es la interpretación del concepto de diversidad en los grupos sociales, y la forma como estos perciben sus condiciones económicas, sociales y ambientales. La formación profesional y el desconocimiento de las entidades de la práctica social les conducen a errores irreparables en la gestión técnica. Académicamente, están formados para acciones en

in affective-emotional perceptions, these could be kept in the collective memory of the territory and ensure its permanence among the locals; 3) with the sensitization about the fact that infrastructure works have their own value and other intangible uses that could offer quality of life not only to , inhabitants, but also to the region, the district or to the sector, particularly.in infrastructures ecologic-environmentally oriented, since they cross administrative decision and local geography policies. This is the case of Tunjuelo Baisin: it goes through eight districts in the capital (about 35515 hectares) and three million inhabitants.

Needless to say, in contrast to the cross-sectorial in sustainable preventing environmental catastrophes policies, inter-institutional intervention of diverse modalities in local, national ONG and community organizations prevail. These intervention modalities are usually focused on specific environmental education tasks: health campaigns, risks and emergencies control –developed in an isolated manner from other institutions and local leaders responsible of making sociocultural situations more critical. A little while later, the external intervention finishes and the programs and projects remain unfinished until the next socio-environmental tragedy arrives and the same events take place back again.

In summary, from the public administration, due to the flaws of the cross-sectorial as a strategic resource in the interinstitutional coordination, difficulties among the same institutions and the communities are not overcome. On the other hand, the leader in charge of implementing cross-sectorial reveals very little abilities to raise awareness on other institutions, in terms of deeply committing to the technic and community procedures. Additionally, behaviors and attitudes that prevent the leader from discovering in himself gaps and limitations when relating to the other are evident in the experience of field work project's management.

### **Interinstitutional committees operate in separable fragments**

Cross-sectorial is grounded in the strategy, a concept repeatedly stated in the administrative literature about processes of management development. Certau (quoted by Ortiz 1998) depicts it as:

Figure that reveals the relation of force possible from an entity (business person, owner, scientific institution, etc.) that is isolated in a space. In other words every strategy is linked to the territory from which the operation is done, that evaluates the operation of

others —opponents, competitors or clients—. There is then a gap between the entity (institution) applying the strategy and the objective to be reached (1998, p. 65).

Cross-sectorial effectiveness is expressed in styles, policies, resources, budget and political and economic agents' interests that intervene in the negotiation between governmental institutions and private companies and ONGs, mediated by the territory's inhabitants. Each one participates and represents an isolated project that can compete, complement or distort approaches of other institutions' activities involved. All in all, the interinstitutional committee is in charge of assembling in the unit: building the whole from the parts. There are many difficulties in doing so, besides the negotiation skills and the parties' political will: interdisciplinary knowledge application that integrates both the technique with the inhabitant's sociocultural characteristics. Furthermore when the inhabitants' comforts linked to the infrastructure are separated from the territory —as it usually happens—, even though the strategy does not fail, the process filters into the bureaucratic inertia, annoyances and troubles among technicians and social groups, waste of resources and low infrastructure quality and leaders growing lack of confidence that the social agent is unable to conciliate neither to solve.

Hence, cross-sectorial comes from the core of the interinstitutional committee. In theory, here technicians, social agents and partner institutions should be integrated. The separated objectives of each institution's project should be perfectly synched with other institutions', according to the phase and the stage of the works implementation process, if it is about the integrality, as it is repeatedly stated by *slogans* about socio-environmental practices, for instance in Tujuelito:

It is important to mention that cross-sectorial in the sector has not been easy to implement, bearing in mind that each institution has had to meet their own goals, which in turn has not allowed a stronger commitment and a connection among the present participants in one same territory (Secretaría de Integración Social, 2010, p. 4).

From the previous, in the field work arise: lack of interinstitutional coordination due to the non-compliance of timing agendas, and labor activities rhythms among the institutions; inaccurate interpretation of contents of both specific objectives and related activities; non-compliance of project's delivery according to indicators; discontent with leaders and important agents in the community basis; misleading reports that favor

comunidades con características *uniformes*, cuando este rasgo no existe en ninguna realidad o práctica social. Dicho lo anterior, surge la siguiente percepción en la cuenca media de Tunjuelo:

La estrategia de GSI ha sido más fácil en el territorio social de Tunjuelito por sus condiciones homogéneas; caso contrario sucede con el territorio de Venecia donde la multiplicidad de condiciones tanto sociales como económicas no permiten tener una visión unificada del territorio, lo que ha obstaculizado la implementación de la estrategia, teniéndose que realizar una nueva definición frente a micro territorios al interior del territorio Venecia (Secretaría de Integración Social, 2010, p. 11).

En procesos de concienciación de manejo sostenible del ambiente, es recomendable la humanización de estilos de gestión en la percepción del *otro*. Camps se pregunta: “¿Cómo hacer de ese individuo libre y, además, propietario, un individuo moral, preocupado no solo de sí mismo, sino de los demás?” (1999, p. 45). Surgen distintas respuestas desde los resultados del quehacer profesional: 1) con un proceso de transectorialidad que exige desafíos que trasciendan la formación académica, en aras de otras formas de realización laboral bien articuladas a disciplinas contiguas a la propia en procesos de gestión operativa; 2) comprendiendo el significado de símbolos, percepciones, ideas o representaciones de los actores que viven el territorio: si las obras físicas generan lugares para vivir la intersubjetividad en percepciones afectivo-emocionales, podrían mantenerse en la memoria colectiva del territorio y asegurar su conservación por parte de los lugareños; 3) con una sensibilización frente al hecho de que las obras de infraestructura tienen en su valor de uso otros intangibles que pueden ofrecer calidad de vida no solo a los habitantes del sector, sino a la región, al departamento o a la localidad, sobre todo en infraestructura de connotación ecológico-ambiental, por trascender divisiones administrativas y políticas de la geografía local. Es el caso de la cuenca de Tunjuelo: atraviesa ocho localidades del Distrito Capital (35 515 hectáreas aproximadamente), con tres millones de habitantes.

No sobra advertir que, a diferencia de la transectorialidad en políticas sostenidas de prevención de catástrofes ambientales, en su lugar prevalece la tendencia a diversas modalidades de intervención interinstitucional de gobiernos locales, nacionales, ONG y organizaciones comunitarias, usualmente enfocadas en acciones puntuales de educación ambiental, campañas de salud comunitaria, control de riesgos y emergencias, en forma aislada y desarticulada de otras instituciones, así como líderes locales que agravan la situación socioeconómica en las

comunidades. Al poco tiempo, se termina la intervención externa y los programas o proyectos quedan inconclusos, hasta que llega la siguiente tragedia socioambiental y el libreto anterior vuelve a repetirse.

En resumen, desde la administración pública, por las falencias de transectorialidad como recurso estratégico en la coordinación interinstitucional, no se logra superar las dificultades entre las mismas entidades y entre estas y las comunidades. Por otra parte, el líder encargado de implementar la transectorialidad despliega pocas capacidades en concienciar a las demás entidades, en el sentido de comprometerse a fondo con procesos técnicos y comunitarios. De manera adicional, en la experiencia del trabajo de campo en gestión de proyectos, se evidencian conductas y actitudes que impiden que el líder pueda descubrir en sí mismo otras carencias y limitaciones en las relaciones con el *otro*.

### Los comités interinstitucionales gestionan en fragmentos separables

La transectorialidad se fundamenta en la estrategia, un concepto de reiterada mención en la literatura administrativa sobre procesos de gestión de desarrollo. Certau (citado por Ortiz, 1998) la define como:

Cálculo de las relaciones de fuerza que se torna posible a partir de un sujeto (empresario, propietario, institución científica, etc.) que se encuentra aislado en un espacio. Esto significa que toda estrategia se vincula al territorio a partir del cual realiza una gestión, que pesa y evalúa el movimiento de los otros —adversario, competidores o clientes—. Existe, así, una distancia entre el sujeto (institución) que aplica la estrategia y el objetivo a ser alcanzado (1998, p. 65).

La eficiencia de la transectorialidad se expresa en estilos, políticas, recursos, presupuestos e intereses de actores políticos y económicos, que intervienen en la negociación de entidades de gobierno con empresas privadas y ONG, mediada por habitantes del territorio. Cada una de ellas participa y representa un proyecto aislado que puede competir, complementar o desvirtuar enfoques de otras actividades de las instituciones intervinientes. En concreto, le corresponde al comité interinstitucional ensamblarlos en la unidad: de las partes, armar el todo. Esta tarea tiene múltiples dificultades, además de las habilidades de negociación y voluntad política de las partes: la aplicación de conocimientos interdisciplinarios que integren la técnica con características socioculturales de los pobladores del territorio. Por otro lado, cuando del territorio se excluye a los satisfactores de los habitantes vinculados a las

institutions interests and evasion of responsibilities. Meanwhile, in the activities interstices these following slip: the material resources waste, economic investment and the interinstitutional resilience. And the best ally of this is the excessive parceling of the processes and activities that in turn dissolves, in levels of authorities, the responsibilities and the efficiency in the implementation of the projects. The leaders notice it and they also show detached to it, cautions, they observe from the distance and take their own positions regarding institutions.

From the interinstitutional committee some inconsistencies also take place between the same social and technical areas, due to disparities in the interpretation and application of the knowledge, as well as for the wrong usage of the language and linguistic codes inherent to the sociocultural expressions of the social groups, perceptions, approaches and ways of perceiving the process of projects implementation among technicians. Interdisciplinary responds to dilemmas and finds answers to the knowledge complexity in the social practice. Disciplinary interchanges also imply interaction, cooperation and circularity among the different disciplines through area knowledge, instruments interchange, methods, techniques etc. (Elichiry, 2009).

On the other hand, due to each staff member's work load, of a particular knowledge area considers that it is not within their activities to get involved with the others, restricting responsibilities with the government and the sectors. Also, they feel taken out of context and with not social commitment regarding the comforts that the projects should offer to the benefited inhabitants, regarding this topic Max-Neef (1991) claims:

A human being that divides himself to experience the world, who divides the realities into parts and assembles the parts back again to know it [...], who not only divides himself intellectually, but who fragments itself in life, is organized and ends up organizing itself fragmented [...] (p. 4).

Even though the word 'integral' is within the public and private institutional mission's formal language and even in our case –education-, in practice the subdivision of theoretical and applied knowledge. Each technocrat at a desk and the ones operating in the field focuses on their own job and does not commit to other objectives 'projects managed from the inter-institutional committee —also divided into sectors—. In this regard there is not a direct relation between cross-sectorial implementation and the promised and expected transforma-

tion that communities await during the physical works process and ending.

All in all, when dealing with the territory it implies to move further into specialized parts with very little theoretical grounding in the social practice. Although each discipline has its own subject of study, the socio-environmental practice demands knowledge and interdisciplinary actions with very precise indicators stated from the projects. To illustrate with an example, in the past flood 2002, in the middle area of the Tujuelo Basin in Bogota, the Preventing and Emergency Respond department made recommendations to raise awareness among the community members about the control of environmental risks related to the household and building waste in the peripheral areas and about children's care in emergency situations, waste handling in rivers and streams, usage of suitable trash bags during rainy season among others. About this regard, Rincón y Cepeda (2007) state the following: One can observe, those recommendations can be applied not only by the communities living near bodies of water, but every one of us should apply them to avoid tragedies and not to harm the natural resources and the environment. (p. 70).

In this regard the expansion of the Cartesian method in the west<sup>4</sup> contributed to the capitalist system architecture, through inventions, break troughs, and development of the sciences; while in the 21st century the dialectic is reclaimed, since it contributes to the reality's knowledge deepening, before new associated environmental destruction events, worsening of illnesses raising by floods, unexpected droughts and storms; however, that method is still applicable and tends to be strengthened in teaching-learning processes, based on conceptual, aptitude and procedural competences in different institutions: education, business and services providers, with the "omnipresent super-specialization". According to Concensa, Rodriguez and Moreira "humans' distinctive capability of meaningful learning depends on cognitive capacities, such as symbolic, representation, abstraction, categorization and generalization" (2011, p. 32); these are mental traits that intervene in inhabitant's, subject of the cross-sectoriality, perception and interpretation of the world.

4 In the sixteen years of the 21st century the following prevails "the Mechanistic philosophy, born with Descartes, legitimizes the human will of placing the nature to the human's service and necessities when considering the whole universe as an immense machine. Physics not only provides a coherent and unified explanation of everything that surrounds us, but it provides the techniques and knowledge that will make the Industrial Revolution possible." (Alsina, 2014, p. 217).

obras de infraestructura —como usualmente ocurre—, si bien la estrategia no fracasa, el proceso se permea de inercia burocrática, molestias y ruidos entre técnicos y grupos sociales, despilfarro de recursos y mala calidad en las obras, y desconfianza creciente de líderes de base que el gestor social no puede conciliar ni solucionar.

Así pues, del comité interinstitucional surge el núcleo de transectorialidad. Aquí, en teoría, deben integrarse tanto técnicos como gestores sociales de instituciones copartícipes. Los objetivos de los proyectos de cada entidad por separado deben articularse en perfecta sincronía con los formulados por otras entidades, de acuerdo con la fase y etapa del proceso de implementación de las obras, si es que se trata de integralidad, como reiteran por doquier los *slogans* respecto a las prácticas socioambientales. En Tunjuelito, por ejemplo:

Es de resaltar que la transectorialidad en la localidad no ha sido fácil, teniendo en cuenta que cada institución ha tenido que cumplir sus propias metas, lo que no ha permitido que el compromiso sea más fuerte y se generen articulaciones entre los que están presentes en un mismo territorio (Secretaría de Integración Social, 2010, p. 4).

De lo anterior, surge en el trabajo de campo: descoordinación interinstitucional por incumplimiento de agendas en tiempos y ritmos de actividad laboral entre las entidades; deficiente interpretación del contenido de los objetivos específicos y actividades conexas; incumplimiento en la entrega de obras según indicadores; fricciones con líderes y personas clave en las bases comunitarias; informes acomodados a los intereses de las entidades, y evasión de responsabilidades. Ahora bien, entre intersticios de actividades se desliza el despilfarro de recursos materiales y de inversión económica, además de la resiliencia interinstitucional. Y el mejor aliado de esto es la excesiva parcelación de procesos y actividades, que a su vez disuelve, entre niveles de autoridad, las responsabilidades y la eficacia en la ejecución de proyectos. Los líderes lo notan y también se muestran apáticos, prevenidos y desde cierta distancia observan y toman sus propias posiciones con respecto a las instituciones.

Del comité interinstitucional también surgen desencuentros entre las mismas áreas técnicas y sociales, por asimetrías en la interpretación y aplicación del conocimiento, así como por manejo equivocado del lenguaje y códigos lingüísticos inherentes a expresiones socioculturales de los grupos sociales, percepciones, enfoques y formas de percibir el proceso de ejecución de las obras entre técnicos. La interdisciplinariedad responde dilemas y encuentra respuestas a la complejidad del cono-

cimiento en la práctica social. Los intercambios disciplinarios implican, además, interacción, cooperación y circularidad entre las distintas disciplinas, por medio de intercambios de saberes entre áreas, instrumentos, métodos, técnicas, etc. (Elichiry, 2009).

Por otra parte, debido al ejercicio de sus funciones, cada funcionario del área del conocimiento específico considera que no le compete involucrarse con las restantes, restringiendo las responsabilidades con el gobierno y las localidades. También se siente distante, descontextualizado y sin compromiso social respecto a los satisfactores que las obras deben ofrecer a los habitantes beneficiados:

Un ser humano que se fragmenta para conocer mejor al mundo, que fragmenta la realidad en pedazos y la vuelve a armar con el objeto de conocerla [...] que no solo se fragmenta intelectualmente sino que se fragmenta de hecho en su vida, se organiza, termina organizándose fragmentado [...] (Max-Neef, 1991, p. 4).

Aunque la palabra 'integral' está en el lenguaje formal de casi todas las misiones institucionales privadas y públicas, e incluso en nuestro caso —la educación—, en la práctica predomina el fraccionamiento del conocimiento teórico y aplicado. Cada tecnócrata de escritorio y operativo en el terreno se centra en su fracción y no alcanza a embalsarse con objetivos de otros proyectos gestionados desde el comité interinstitucional —también dividido en sectores—. En este sentido, no existe una correlación directa entre la ejecución transectorial y las transformaciones que se prometen y que esperan las comunidades durante el proceso y la finalización de las obras físicas.

En resumen, el abordaje del territorio se dispersa en partes especializadas con pocos fundamentos teóricos en la práctica social. Aunque cada disciplina tiene su propio objeto de estudio, la práctica socioambiental exige conocimientos y ejecuciones interdisciplinarias con indicadores bien precisos formulados desde los proyectos; para citar un ejemplo, en la inundación de 2002, en la parte media de la cuenca media de Tunjuelo en Bogotá, la Dirección de Prevención y Atención de emergencias elaboró recomendaciones para concienciar a la comunidad sobre control de riesgos medioambientales relacionados con manejo de desechos y escombros en zonas de ladera, así como sobre cuidado de los hijos en casos de emergencia, manejo de residuos en ríos y quebradas, cuidado de jarillones, utilización de bolsas adecuadas de basuras en tiempos de lluvias, entre otros:

Como se puede observar, esas recomendaciones no solo sirven para las comunidades que se encuentran ubicadas cerca de corrientes de agua, sino que todos

The Fragmentation of reasoning hides the complexity of the causes of the events, briefly described after the analysis or synthesis. In sum, the problems and conflicts worsening in the urban and rural centers, the crime rise and the environmental destruction are not paradoxical. From this view point, it is not rare to think that as Max -Neef claims, human nature

[...] is everyday more and more damaged and assaulted; deserts are taking more land affecting important rain-forest for all living species; hundreds of thousands of people die in suspected natural disasters that are not caused by humans; other hundreds starve to death and are hardly a piece of statistic information; while the rest continue sleeping and living their own lives (p. 3).

### The segmented vision of technocrats and operational specialists

In anthropology, land sociocultural occupation corresponds to different traditions, assessments and symbolic interpretations linked to the cultural history and a worldviews mixed by visions that circulate in shared spaces. The map is provided by the geography, which allows the elaboration of data inventory and observed facts by the same community members; this enables their own analysis and facts generalization, *in their scale and exact location*. This methodology raises awareness about their own territory's management regarding other economic and social agents of the surroundings.

In each place the individual gives sense to their own existence. In relation to the *other*, breaks down habits, traditions, symbols, representations and ideas about economy and politics; about family relationships and the way to direct children's socialization, about the consumerism and the way of perceiving and using natural resources. Thus, the map offers the geographers, anthropologists and sociologists the definition of idiosyncrasies built by the collective worldviews and modeled by the mass media with consumption purposes. Cultural diversity of Colombian society is left out in the education system. From this perspective, it is not surprising that officials and businessmen of the globalized world talk about homogeneous cultures, which in part, is due to generalized facts and inventory in *exact locations* that are then confirmed by countless socioeconomic descriptions. In this regard, the socioeconomic characterization by strata also identifies material comforts with the addition of cultural features associated to the mental structures of the being. This approach is a common point in the official literature.

Sociocultural gaps in the academic education lead institutions to make irreversible mistakes in the operational management of technical nature. They imply *homogeneous* characteristics in human beings, while it condition that doesn't even exist in any social practice. Thus the following perception is explained: "the (SIM) strategy has been easier to apply in the social territory of Tunjuelito, due to its homogeneous conditions, as opposed to in the territory of Venecia [...]" (Secretaria de Integración Social 2010, p. 2).

According to the previous, in industrial centers it is symptomatic that part of the discussion about the pop culture is linked to the homogenization. This tendency in the social sciences is clearly mistaken, since it is directed on the discussion national unity strategy. National unity is understood more as a politic concept than as an anthropologic one, articulated more to the concept of country than to the Nation: "On the underlying idea of a homogeneous or mass culture, rests a dynamic that breaks all the paradigms" (Ortiz, 1998, p. 17). *The mass culture*, although recycled in the cultural diversity before the unavoidable lifestyles intrinsic to industrial societies, does not get blurred in the unaware attributes of the human nature.

In the territory, social groups mobilize a variety of cultural expressions in multiple connections to the social relationships. According to Linto, the central core of each culture is built by "mass values, associations and emotional reactions, mostly unaware, since they give their vitality the culture and give the individuals reasons for them to follow the patterns and put them in practice" (1973, p. 360). However, in each territory, its inhabitants are widely exposed to the *mass media* influence in hands of *marketing* experts, in charge of promoting products, services and consumption tendencies, either in massive markets or in specialized consumer segments, without making a distinction between social strata or classes. This is all done based on the *brand personality* and on the way the concepts of the self and the self's image influence attitudes and consumers behavior (Shiffman y Lazar, 2010).

Each social class' market niche of products online, captives the consumers. Escaping from the pressure and mirage of the market is not easy. The truth is that the mass media are immersed in the set of popular values regarding the unlimited consumption. From this perspective, the territory's inhabitants do not get enclosure in their own popular worldviews and cultural features, instead the cultural industries outward them into the outside world. Lévi-Strauss (Citado por Ortiz, 1998) asserts: "the identity is a kind of virtual site, which turns

y cada uno de nosotros debemos aplicarlas con el fin de evitar tragedias y no provocar efectos negativos a los recursos naturales y al medio ambiente. (Rincón y Cepeda, 2007, p. 70).

En este orden de ideas, la expansión del método cartesiano en Occidente<sup>4</sup> hizo su aporte a la arquitectura del sistema capitalista, por medio de inventos, descubrimientos y desarrollo de las ciencias; mientras que en el siglo XXI se reivindica la dialéctica, porque contribuye a la profundización del conocimiento de la realidad, ante nuevos fenómenos asociados a la destrucción ambiental, recrudescimiento de enfermedades por inundaciones, sequías y tormentas inesperadas; no obstante, dicho método sigue vigente y tiende a consolidarse en procesos de enseñanza-aprendizaje, con base en competencias conceptuales, actitudinales y de procedimientos en instituciones educativas, empresariales y de servicios, con la “superespecialización omnipresente”. Según Concesa, Rodríguez, y Moreira, la “facultad distintiva del ser humano para el aprendizaje significativo depende de capacidades cognitivas como la representación simbólica, la abstracción, la categorización y la generalización” (2011, p. 32); estos son atributos o cualidades mentales que intervienen en la percepción e interpretación del mundo de los habitantes objeto de la transectorialidad.

El pensamiento fraccionado oculta la complejidad de las causas de los fenómenos, apenas descritos superficialmente después del análisis o la síntesis. En suma, no resulta paradójico el recrudescimiento de problemas y conflictos en centros urbanos y rurales, aumento de la criminalidad y destrucción del medio ambiente. Desde esta óptica, no es de extrañar que la naturaleza humana

[...] esté cada día más deteriorada y agredida; crecen los desiertos y se destruyen selvas importantes para la supervivencia de tantas especies, cientos de miles de personas mueren en presuntos desastres naturales que no son de origen humano; otros cientos mueren de hambre y apenas son una información estadística; mientras que los demás siguen durmiendo y viviendo su propia cotidianidad (Max-Neef, 1991, p. 3).

4 En los dieciséis años del siglo XXI prevalece “La filosofía mecanicista, que nace con Descartes, al considerar todo el universo como una inmensa máquina, legitima la voluntad humana de poner a la naturaleza al servicio del ser humano y de sus necesidades. La física no solamente da una explicación coherente y unificada de todo cuanto nos rodea, sino que proporciona las técnicas y los saberes que van a hacer posible la Revolución Industrial” (Alsina, 2014, p. 217).

## La visión segmentada de tecnócratas y operativos técnicos

En antropología, la ocupación sociocultural del territorio corresponde a diversas tradiciones, valoraciones e interpretaciones simbólicas vinculadas a la historia cultural y a imaginarios entremezclados por visiones que circulan en espacios compartidos. La geografía aporta el mapa que permite elaborar el inventario de datos y hechos observados por los mismos habitantes de la comunidad; les facilita sus propios análisis y la generalización de hechos, *en su escala y lugar exacto*. Esta metodología les concientiza sobre el manejo del propio territorio, con respecto a otros actores económicos y sociales del entorno.

En cada lugar, el individuo da sentido a su propia existencia. En la relación con el *otro* desdobra hábitos, costumbres, símbolos, representaciones e ideas sobre la economía y la política; sobre las relaciones familiares y la forma de orientar la socialización de los hijos; sobre el consumo y la forma de percibir y utilizar los recursos del medio ambiente. Así, el mapa ofrece a geógrafos, antropólogos y sociólogos la definición de idiosincrasias construidas por imaginarios colectivos y moldeados por los medios de comunicación con fines de consumo. El sistema educativo deja por fuera del currículo la diversidad cultural de la sociedad colombiana. Desde esta perspectiva, no sorprende que funcionarios y empresarios del mundo globalizado hablen de culturas homogéneas, lo cual en parte se debe a hechos generalizados e inventariados en *lugares exactos*, que luego son confirmados por incontables descripciones socioeconómicas; en este ámbito, la caracterización socioeconómica por estratos también identifica satisfactores materiales con la inclusión de rasgos culturales asociados a las estructuras mentales del ser. Este enfoque es un lugar común en la literatura oficial.

Las fisuras socioculturales en la formación profesional conducen a las entidades a errores irreparables en la gestión operativa de índole técnica. Suponen características *uniformes* en seres humanos, cuando esta condición no existe en ninguna práctica social. Así se explica la percepción de que “la estrategia de GSI ha sido más fácil en el territorio social de Tunjuelito por sus condiciones homogéneas, caso contrario sucede con el territorio de Venecia [...]” (Secretaría de Integración Social, 2010, p. 2).

De acuerdo con lo anterior, en los centros industriales es sintomático que buena parte de la discusión acerca de cultura de masas / cultura popular se vincule a la *homogeneización*. Esta tendencia en las ciencias sociales se direcciona en la discusión de la estrategia de unidad

to be necessary to refer to and explain things, but which does not truly have, a real existence” (p. 51).

## **Labor flexibilization, social management and community development**

Social agents act as intermediary between the communities and the institutions. They basically motivate, train and urge responses that match both, interests and instrumental requirements in the infrastructure projects. Although the social agent is an interlocutor between communities, the professional technician is who predominates. Yet the social agent occupies a similar place to the one that “humanities” occupy in university curriculums: reproducing tendencies, value judgments and ideologies according to subordination in the model of education.

Labor flexibilization affected the labor conquest in Colombia —financial support of livelihood and protection needs— not only the worker’s but also the families that depended of that income and got offered social security guarantees, for which it was possible to use paid time off. Current regulation allow employers to hire personnel from over a month to a year; the working time doesn’t necessarily correspond to the projects implementation timing. Once the due date is passed whomever was there leaves the territory. In the meantime, community leaders lose credibility and trust in the interinstitutional work teams. Gaining management spaces in the communities implies creating empathy and adapting leadership styles to the cultural behaviors of the social groups. From this point on, the new social agent re-initiates the process, without this meaning being totally free from the previous possible trauma from rupture. In essence, it is very meaningful for the social agents since they are tightly related to the communities. The contract fragmentation in three months, six months, and a year have repercussions in both the activities performance and processes, these last ones are slowed down.

## **Social mapping: a community empowering integral method**

Social mapping produces knowledge, comprehends and explains complex systems of geographic and sociocultural meaning; interests and comforts of varied social agents; as well as ways of territory occupation; ruptures and interruptions of not only physical spaces, but also in spaces where cultural ideals connected to identities or traits of them circulate, due to economic, social or politic causes. This methodology qualifies social groups in

systems of ideas easy to understand, without this implying trivializing the academic processes. This way project trainings transcend.

Social mapping is a methodology that empowers communities in the rational interpretation of usage and management of the territory from the applied disciplines —geography, socio-anthropology and environment—, in stories that reveal socio-environmental and politic struggles, sacrifices and claims in defense of what belongs to them. Maps re-build the inter-subjectivity of multicultural groups and reveal actors, interests, expectations, conflicts and comforts. For instance big companies with not territory fracture the boundaries of the districts crossed by Tunjuelo river crosses, and the national government allows the usufruct of the natural resources at the expense of the communities and the environment. About this regard Fierro (2012) claims:

In the government of President Juan Manuel Santos these policies became the basis for the national development plan, allowing an electric-mining “machine” to become an employment-generator and a turnbuckle for poverty reduction, which in essence, lacks of technical basis and has not taken place in any part of the country, including those that already have mining industries on a large scale for over 30 years, that is the case of El Cerrejon in Guajira (p. 180).

By contrast those corporations coexist with national agents that explode the soil with production purposes and develop varied forms of shelter occupation that in turn pollute and generate solid waste in public and private places, with severe environmental damages. As Bozcano (2009) claims “our territories are real, experienced, thought about and possible because our lives go on, cross and percoll our places from our senses, meanings and interests, generating countless processes that our knowledge is in charge of understanding and explaining” (p. 5).

In Bogota, sand and gravel multinationals in the mid Basin of Tujuelo spread their territories expansion capacity to the houses and common property. Floods of 2002 put public health in risk while evident interinstitutional disarticulation raised worsened by the destruction of aquifers and the inability of the capital government of enforcing environmental rules and regulations, for which the Mining code of 2001 should be fulfilled, before the sector’s inhabitants’ inability. According to Fierro (2012): this policy is reflected in a Mining code totally confined which does not consider other productive sectors, nor the existing rules, although it does make biased interpretations about the environmental, territorial and ethnic legislation (p. 180).

nacional a todas luces equivocada. Se concibe la unidad nacional más como concepto político que antropológico, articulado al concepto de país más que al de nación: “Subyacente a la idea de una cultura homogénea o masificada, reposa una dinámica que rompe con las particularidades de los mundos vueltos sobre sí mismos” (Ortiz, 1998, p. 17). La *cultura de masas*, aunque se recicle en la diversidad cultural ante la atracción inevitable de estilos de vida inherentes a las sociedades industriales, no se difumina en atributos inconscientes de la naturaleza humana.

En el interior del territorio, los grupos sociales movilizan distintas expresiones culturales en nexos múltiples de relaciones sociales. Según Linton, el núcleo de cada cultura está construido por “la masa de valores, asociaciones y reacciones emocionales, en gran medida inconscientes, ya que dan a la cultura su vitalidad y proveen a los individuos los motivos para adherir los patrones culturales y practicarlos” (1973, p. 360). No obstante, en cada territorio, sus habitantes están expuestos a la influencia de *mass media* en poder de expertos del *marketing*, encargados de promover productos, servicios y tendencias de consumo, sea en mercados masivos o en segmentos especializados de consumidores, sin diferencia de estratos o clases sociales; esto se hace con base en la *personalidad de la marca* y la forma en que los conceptos del yo y de la imagen de sí mismo influyen en las actitudes y el comportamiento del consumidor (Shiffman y Lazar, 2010).

Cada nicho de mercado por clases sociales en línea de productos, cautiva a los consumidores. Resulta difícil escapar de la presión y el espejismo del mercado. Lo cierto es que los medios de comunicación están inmersos en el cuerpo de valores de las culturas populares en términos del consumo ilimitado. Bajo esta perspectiva, los habitantes del territorio no se encierran en sus propios imaginarios y rasgos culturales; al contrario, las industrias culturales los vuelcan al mundo exterior. Lévi-Strauss (Citado por Ortiz, 1998) afirma: “La identidad es una especie de lugar virtual, el cual nos resulta indispensable para referirnos y explicarnos cierto número de cosas, pero que no posee, en verdad, una existencia real” (p. 51).

### **Flexibilización laboral, gestión social y desarrollo comunitario**

Los gestores sociales son intermediarios entre las comunidades y las instituciones. Básicamente motivan, capacitan e inducen respuestas acordes a intereses y requerimiento instrumental de las obras de infraestructura. En términos de estatus —como ya se anotó—, predomina el profesional técnico. Aunque el gestor social es apenas un interlocutor entre las comunidades,

las instancias de poder y la autoridad interinstitucional, ocupa en la vida profesional un lugar semejante al que tienen las asignaturas del área de “humanidades” en las mallas curriculares de establecimientos universitarios: reproduce tendencias, juicios de valor e ideologías acordes a la subordinación del modelo educativo.

En Colombia, la flexibilización laboral afectó las conquistas laborales —soporte económico de las necesidades de subsistencia y protección—, no solo del trabajador, sino de las familias que dependían de estos ingresos y ofrecían ciertas garantías de seguridad social, por lo cual era posible el uso remunerado del tiempo libre. La normativa admite a empleadores la elaboración de contratos laborales desde un mes hasta un año; el tiempo laboral no siempre corresponde al de ejecución de los proyectos; una vez vencido el plazo, los que estaban allí abandonan el territorio. Por su parte, los líderes de las comunidades pierden credibilidad y confianza en los equipos de trabajo interinstitucional. Ganar espacios de gestión en las comunidades supone crear empatías y ajustar estilos de liderazgo a los comportamientos culturales de los grupos sociales. En adelante, el nuevo gestor social reinicia el proceso, sin que esté exento del traumatismo de la ruptura anterior. Esto tiene especial significación en los gestores sociales, por estar directamente vinculados con las comunidades. La fragmentación del tiempo del contrato en tres, seis meses y un año atrasa los procesos e incide en la calidad de ejecución de actividades.

### **La cartografía social: un método integral de empoderamiento comunitario**

La cartografía social produce conocimiento, comprende y explica sistemas complejos de significación geográfica y sociocultural; intereses y satisfactores de distintos actores sociales, así como formas de ocupación del territorio; rupturas e interrupciones no solo del espacio físico, sino en donde se evidencia la circulación de ideales culturales vinculados a las identidades o trazos de ellas, por distintas causas de índole económica, social o política. Esta metodología cualifica a los grupos sociales en sistemas de ideas fáciles de comprender, sin que se banalicen los procesos de formación educativa. Así se trascienden las capacitaciones de los proyectos.

La cartografía social es una metodología que empodera a las comunidades en la interpretación racional de las formas de uso y manejo del territorio desde las disciplinas aplicadas —geografía, socioantropología y medioambiental—, en el contexto de historias locales que relatan luchas, sacrificios y reivindicaciones socioambientales y políticas en defensa de lo propio.

Thus, in the capitalist globalization “arises a new asymmetry between the nature of the extraterritorial power and the territoriality of ‘life as a whole’ [...] it is not longer necessary to consider the cost of facing consequences” (Bauman, 2013, p. 17).

Lastly the descriptive method’s predominance enables knowing about the truly impact of the deterritorialization in the affected populations. Additionally the permanent violation of the communities’ empowerment rights over their own territories, regarding characterizing them and later on negotiate, with local and national officials and with local agents and transnationals, the possibilities of preserving the environment for their benefit. Also, other alternative is the interdisciplinary —topic not developed at the moment—, which allows to compensate the integral academic education in technical processes, administrative and cultural of the cross-sectoriality while projects of great local infrastructure are taking place.

## Conclusions

The dynamics of the knowledge society demand adapting to varied ways of environmental and human progress in temporal cross-sectorial organizations. This requires balance among cognitive, social, emotional abilities that are apprehended by professionals throughout their academic life, as part of a person’s progressive development as a social being (Miyamoto, 2015). Schooling comes with its own challenges, it involves two generations: the one teaching and the other learning. However there is another challenge related to the officials in their contractual performance. A professional in the 21st century is in permanent learning and awareness raising; therefore if the professional wishes to remain in the labor market it is advisable they adapt to the changes that team work proposes, where in accordance to the context, no one is exempt from new knowledge, learning and interdisciplinary or integral experiences.

Correspondingly, if higher education establishes a balance between the administration and acknowledges the subjective value of the individual, will also be able of creating a “fixed capital turned into a man” or a woman (Sève, 1974); this not only in the work teams, but it could also reach the inhabitants benefited from the physical works, essential condition to the alignment of both, devices and human connections in the interest of preserve the environment and protect the territory’s infrastructure. The relations among professionals, no matter the knowledge area to which they belong to, demand *Sine quo non*, the ability to acknowledge each other, regard- less gender, social status or multicultural condition, as

equals, based on the diversity principle that regulates the dialectics of nature, society and thought.

Colombia is expected to enter the era of post-conflict in 2016, once the Havana agreements between the Colombian National government and the guerilla (FARC) ends. What comes is the gigantic administrative challenge of repairing more than six million victims and design the plans of individual repair; besides getting around fifty Governmental Institutions started that constitute the National System of Assisting and Integrally repairing victims (Semana 2013). One final question comes up: independently from professional’s and institution’s performance indicators, which will be the cross-sectorial strategies for the relocation of officials and transversal plans in the Colombian regions, towards the nation’s reconstruction?

## Funding

Author’s resources.

## Conflict of interest

The author claims that there is not conflict of interest regarding this article

---

## References

- Adorno, T. (2001). Epistemología y ciencias sociales. *Ediciones Cátedra*. Retrieved from <http://www.afoiceo-martelo.com.br/posfsa/Autores/Adorno,%20Theodor/ADORNO,%20Theodor%20-%20Introducao%20a%20sociologia.pdf>
- Adorno, T. H. (1969). *La Sociedad. Lecciones de Sociología*. Buenos Aires: Proteo S.C.A.
- Adorno, T. H., y Horkheimer, M. (1969). *La Sociedad. Lecciones de Sociología*. Buenos Aires: Proteo S.C.A.
- Alberdi, R. (s.f.). Aportes de la cartografía social al desarrollo sustentable: un enfoque desde el territorio. *Santafé: Argentina*, 1-16. Retrieved from [http://fich.unl.edu.ar/CISDAV/upload/Ponencias\\_y\\_Posters/Eje05/Alberdi\\_Ramiro/Alberdi\\_Aportes\\_de\\_la%20CartografiaSocial\\_desarrolloSustentable.pdf](http://fich.unl.edu.ar/CISDAV/upload/Ponencias_y_Posters/Eje05/Alberdi_Ramiro/Alberdi_Aportes_de_la%20CartografiaSocial_desarrolloSustentable.pdf)
- Alsina, C. J. (2014). Una teoría de la modernidad. *La Razón Histórica*, 28, 216-226.

Los mapas reconstruyen las intersubjetividades de los grupos multiculturales y revelan, entre distintas superposiciones de territorialidades, actores, intereses, expectativas, conflictos y satisfactores. Por ejemplo, las grandes corporaciones desterritorializadas fracturan las fronteras en las localidades que atraviesa el río Tunjuelo, y el Gobierno Nacional avala el usufructo de los recursos naturales en detrimento de las comunidades y el medioambiente:

En el gobierno de Juan Manuel Santos estas políticas se convirtieron en un eje de su Plan Nacional de Desarrollo, pretendiendo que la “locomotora” minero-energética se convirtiera en generadora de empleo y en tensor de la disminución de la pobreza, lo cual no tiene ningún sustento técnico ni ha sucedido en ningún lugar del país, incluidos los que ya tienen minería a gran escala hace más de 30 años, como es el caso de El Cerejón en La Guajira (Fierro, 2012, p. 180).

En contraste, dichas corporaciones coexisten con actores nacionales que explotan el suelo con fines productivos, y desarrollan variedad de formas de ocupación de viviendas que a su vez contaminan y generan residuos sólidos en lugares públicos y privados, con graves afectaciones medioambientales. Como señala Bozzano (2009):

[...] nuestros territorios son a la vez reales, vívidos, pensados y posibles porque nuestras vidas transcurren, atraviesan y percolan nuestros lugares desde nuestros sentidos, significaciones e intereses generando un sinnúmero de procesos que nuestro conocimiento se encarga de entender y explicar (p. 5).

En Bogotá, las multinacionales de arenas y gravilla en la cuenca media de Tunjuelo yuxtaponen y extienden el uso de su *territorio* al de las viviendas y bienes comunes. Las inundaciones de 2002 arriesgaron la salud pública, con evidencias inocultables de desarticulación interinstitucional agravada por la destrucción de acuíferos y la incapacidad del Gobierno Distrital de hacer cumplir las normas ambientales, por cuanto debía acogerse al cumplimiento del Código Minero de 2001, ante la impotencia de los habitantes del sector. De acuerdo con Fierro (2012):

Esta política se traduce en un Código de Minas absolutamente insular que no considera los otros sectores productivos ni la mayor parte de normas preexistentes, aunque hace interpretaciones sesgadas de la legislación en lo ambiental, lo territorial y lo étnico (p. 180).

Así pues, en la globalización capitalista “aparece una nueva asimetría entre la naturaleza extraterritorial del poder y la territorialidad de la ‘vida en su conjunto’ [...]”

ya no es necesario tomar en cuenta el coste de afrontar las consecuencias” (Bauman, 2013, p. 17).

Por último, la hegemonía del método descriptivo imposibilita conocer el verdadero impacto de la desterritorialización en las poblaciones afectadas. Se suma a esto la permanente vulneración del derecho de empoderamiento de las comunidades sobre sus propios territorios, respecto a caracterizarlas y luego negociar, con funcionarios locales y nacionales y con actores locales y transnacionales, las posibilidades de conservar el medioambiente para su beneficio. Adviértase que otra alternativa es la interdisciplinariedad —tema que queda pendiente de momento—, la cual permite compensar la formación integral en procesos técnicos, administrativos y culturales de la transectorialidad en ejecución de proyectos de grandes obras de infraestructura local.

## Conclusiones

Las dinámicas en la sociedad del conocimiento exigen adaptarse a formas distintas de progreso socioambiental y humano en organizaciones transectoriales de carácter temporal. Esto requiere un equilibrio entre las habilidades cognitivas, sociales y emocionales que los profesionales técnicos aprehenden en los sistemas educativos de la niñez y la adolescencia, por ser parte del desarrollo progresivo que tiene la persona como ser social (Miyamoto, 2015). En la escolaridad, el desafío no es fácil, pues involucra dos generaciones: la que imparte conocimientos y entrega aprendizajes prácticos, y la otra, que son sus receptores: los estudiantes. Sin embargo, existe otro desafío apremiante vinculado a los funcionarios en la práctica de sus funciones contractuales. Un profesional del siglo XXI también está en permanente proceso de aprendizaje y concienciación; por tanto, si desea mantenerse vigente en el mercado laboral en perspectiva del desarrollo humano y técnico, es recomendable que se adapte a los cambios que impone el trabajo en equipo, donde nadie escapa a nuevos conocimientos, aprendizajes y experiencias interdisciplinarias o de tipo integral, según el contexto.

De acuerdo con lo anterior, si la educación superior establece un equilibrio entre la administración de las cosas y reconoce el valor subjetivo del individuo, también podría crear un “capital fijo hecho hombre” o mujer (Sève, 1974); y esto no solo en el interior de los equipos de trabajo, sino que podría extenderse a los habitantes beneficiados de las obras físicas, requisito fundamental en la alineación de dispositivos y articulaciones humanas en aras de conservar el medioambiente y, al mismo tiempo, proteger la infraestructura del territorio. Las relaciones entre pro-

- Barnard, C. (2000). Coordinación y autoridad. En W. Duncan, *Las ideas y la práctica de la administración* (pp. 171-191). Oxford México: Castillo Hnos., S.A. de C.V.
- Barrera, S. N. (2015). Efectos ambientales y sociales de la minería y las curtiembres: dos escenarios esstratégicos en la cuenca media de Tunjuelo. *Katharsis*, 19, 181-2016.
- Bauman, Z. (2013). *La Globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bijon, C. (1992). *Las estrategias de ruptura*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Bozzano, H. (2009). *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumiere.
- Camps, V. (1999). *Paradojas del individualismo*. Barcelona: Crítica S.L.A.
- Carpena, C. (2010). Desarrollo de las competencias emocionales en el marco escolar. CEE. *Participación Educativa*, 40-57. Retrieved from [www.mecd.gob.es/revista-cee/pdf/n15-carpena-casajuana.pdf](http://www.mecd.gob.es/revista-cee/pdf/n15-carpena-casajuana.pdf)
- Colección Educar, CD 26. (s.f.). *Mineducación. Sociedad del conocimiento*. Retrieved from [http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD26/datos/sociedad\\_conocimiento.html](http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD26/datos/sociedad_conocimiento.html)
- Concesa, S., Rodríguez, P., y Moreira, M. (2011). Aprendizaje significativo y desarrollo de competencias. *Revista Meaningful Learning Review*, 4(2), 27-42. Retrieved from [www.if.ufrgs.br/asr/artigos/Artigo\\_ID9/v1\\_n2\\_a2011.pdf](http://www.if.ufrgs.br/asr/artigos/Artigo_ID9/v1_n2_a2011.pdf)
- Elichiry, N. (2009). Importancia de la articulación interdisciplinaria para el desarrollo de metodologías transdisciplinarias. En *Escuela y aprendizajes. Trabajos de Psicología Educativa* (p. 9). Buenos Aires: Manantial.
- Fierro, J. (2012). La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados. En C. Toro, J. Fierro, S. Coronado, y T. Roa, *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 179-214). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fromm, E. (1956). *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Horkheimer, M., y Adorno, T. (1988). *La industria cultural. Iluminismo como mistificación de masas. Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Linton, R. O. (1973). *Homen*. San Pablo: Martins.
- Lizarazo, T. (2015). Habilidades que van más allá de lo cognitivo. *El Tiempo*, (31 de mayo), p. 12.
- Max-Neef, M. (1991). *La incertidumbre de la certeza y las posibilidades de acierto. Primer encuentro internacional de creatividad*. Retrieved from <https://delcuerpoalaciudadania.wikispaces.com/file/history/LA+INCERTIDUMBRE+DE+LA+CERTEZA+Y+LAS+POSIBILIDADES+DE+LO+INCIERTO.pdf>
- Meillassoux. (1975). *Mujeres, graneros y capitales*. México: Siglo XXI.
- Miyamoto, K. (2015). *Habilidades para el progreso social: el poder de las habilidades sociales y emocionales*. Retrieved from <https://www.oecd.org/edu/ceri/skills-for-social-progress-executive-summary.pdf>
- Ortiz, R. (1998). *Otro territorio*. Santafé de Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Rincón, M., y Cepeda L. (2007). Control de inundaciones del río Tunjuelito. *Revista de Topografía Azimut*, 1, 65-72. Retrieved from <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/azimut/article/view/4041>
- Ros, D., y Dietz, L. (2012). La construcción de la interdisciplinariedad en la educación universitaria con perspectiva a la transcisciplinariedad. *Revista Pilquen*, 14(8). Retrieved from [http://www.revistapilquen.com.ar/Psicopedagogia/Psico8/8\\_RosDietz\\_Construccion.pdf](http://www.revistapilquen.com.ar/Psicopedagogia/Psico8/8_RosDietz_Construccion.pdf)
- Secretaría de Integración Social. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Territorio. En la localidad de Tunjuelito*. Retrieved from [http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1\\_entidad/gsi/6\\_tunjuelito\\_bitacora.pdf](http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1_entidad/gsi/6_tunjuelito_bitacora.pdf)
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2007). *Diagnóstico POMCA Tunjuelito*. Bogotá. Retrieved from <http://oab.ambientebogota.gov.co/es/con-la-comunidad/ES/diagnostico-pomca-tunjuelito>
- Shiffman, L., y Lazar L. (2010). *Comportamiento del consumidor*. México: Prentice Hall.
- Solano, C. D. (2007). La transversalidad y transectorialidad en el sector público. Retrieved from [siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf](http://siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf)
- Tamayo, N. (1995). *La investigación. Módulo 2*. Cali: Publicaciones ICESI.

fesionales, sin importar el área de conocimiento a que pertenezcan, exigen como condición *sine quo non* poder reconocerse entre unos y otros, sin distinción de género, clase social o condición multicultural, como iguales, con base en el principio de diversidad que regula la dialéctica de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento.

En 2016 se espera el ingreso de Colombia a la era del posacuerdo, una vez finalicen los diálogos en La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC. Se viene el *descomunal reto administrativo* de reparar a más de seis millones de víctimas y trazar los planes de reparación individual; y además, de poner en funcionamiento medio centenar de instituciones del Estado central que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Semana, 2013). Surge una pregunta final: independientemente de los indicadores de desempeño profesional e institucional, ¿cuáles serán las estrategias transectoriales de movilización de funcionarios y de planes transversales en las regiones colombianas, hacia la reconstrucción de la nación?

## Financiación

Recursos de la autora.

## Conflictos de interés

La autora manifiesta que no hay conflictos de interés respecto a este artículo.

## Referencias

- Adorno, T. (2001). Epistemología y ciencias sociales. *Ediciones Cátedra*. Recuperado de <http://www.afoiceo-martelo.com.br/posfsa/Autores/Adorno,%20Theodor/ADORNO,%20Theodor%20-%20Introducao%20a%20sociologia.pdf>
- Adorno, T. H. (1969). *La Sociedad. Lecciones de Sociología*. Buenos Aires: Proteo S.C.A.
- Adorno, T. H., y Horkheimer, M. (1969). *La Sociedad. Lecciones de Sociología*. Buenos Aires: Proteo S.C.A.
- Alberdi, R. (s.f.). Aportes de la cartografía social al desarrollo sustentable: un enfoque desde el territorio. *Santafé: Argentina*, 1-16. Recuperado de [http://fich.unl.edu.ar/CISDAV/upload/Ponencias\\_y\\_Posters/Eje05/Alberdi\\_Ramiro/Alberdi\\_Aportes\\_de\\_la%20CartografiaSocial\\_desarrolloSustentable.pdf](http://fich.unl.edu.ar/CISDAV/upload/Ponencias_y_Posters/Eje05/Alberdi_Ramiro/Alberdi_Aportes_de_la%20CartografiaSocial_desarrolloSustentable.pdf)
- Alsina, C. J. (2014). Una teoría de la modernidad. *La Razón Histórica*, 28, 216-226.
- Barnard, C. (2000). Coordinación y autoridad. En W. Duncan, *Las ideas y la práctica de la administración* (pp. 171-191). Oxford México: Castillo Hnos., S.A. de C.V.
- Barrera, S. N. (2015). Efectos ambientales y sociales de la minería y las curtiembres: dos escenarios estratégicos en la cuenca media de Tunjuelo. *Katharsis*, 19, 181-2016.
- Bauman, Z. (2013). *La Globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bijon, C. (1992). *Las estrategias de ruptura*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Bozzano, H. (2009). *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumiere.
- Camps, V. (1999). *Paradojas del individualismo*. Barcelona: Crítica S.L.A.
- Carpenter, C. (2010). Desarrollo de las competencias emocionales en el marco escolar. CEE. *Participación Educativa*, 40-57. Recuperado de [www.mecd.gob.es/revista-cee/pdf/n15-carpenter-casajuana.pdf](http://www.mecd.gob.es/revista-cee/pdf/n15-carpenter-casajuana.pdf)
- Colección Educar, CD 26. (s.f.). *Mineducación. Sociedad del conocimiento*. Recuperado de [http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD26/datos/sociedad\\_conocimiento.html](http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD26/datos/sociedad_conocimiento.html)
- Concesca, S., Rodríguez, P., y Moreira, M. (2011). Aprendizaje significativo y desarrollo de competencias. *Revista Meaningful Learning Review*, 4(2), 27-42. Recuperado de [www.if.ufrgs.br/asr/artigos/Artigo\\_ID9/v1\\_n2\\_a2011.pdf](http://www.if.ufrgs.br/asr/artigos/Artigo_ID9/v1_n2_a2011.pdf)
- Elichiry, N. (2009). Importancia de la articulación interdisciplinaria para el desarrollo de metodologías transdisciplinarias. En *Escuela y aprendizajes. Trabajos de Psicología Educativa* (p. 9). Buenos Aires: Manantial.
- Fierro, J. (2012). La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados. En C. Toro, J. Fierro, S. Coronado, y T. Roa, *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 179-214). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fromm, E. (1956). *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*. México: Fondo de Cultura Económica.

Terray, E. (1971). *El marxismo ante las sociedades "primitivas"*. Buenos Aires: Losada S.A.

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. España: Siglo XXI.

Tobón, S. (2013). Los proyectos formativos: transversalidad y desarrollo de competencias para la sociedad del conocimiento. *Instituto CIFE*, 5.

Víctimas., P. (2013). Los 5 desafíos. *Semana* (junio 13 de 2013), 104-110.

- Horkheimer, M., y Adorno, T. (1988). *La industria cultural. Iluminismo como mistificación de masas. Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Linton, R. O. (1973). *Homen*. San Pablo: Martins.
- Lizarazo, T. (2015). Habilidades que van más allá de lo cognitivo. *El Tiempo*, (31 de mayo), p. 12.
- Max-Neef, M. (1991). *La incertidumbre de la certeza y las posibilidades de acierto. Primer encuentro internacional de creatividad*. Recuperado de <https://delcuerpoalaciudadania.wikispaces.com/file/history/LA+INCERTIDUMBRE+DE+LA+CERTEZA+Y+LAS+POSIBILIDADES+DE+LO+INCIERTO.pdf> Meillassoux. (1975). *Mujeres, graneros y capitales*. México: Siglo XXI.
- Miyamoto, K. (2015). *Habilidades para el progreso social: el poder de las habilidades sociales y emocionales*. Recuperado de <https://www.oecd.org/edu/ceri/skills-for-social-progress-executive-summary.pdf>
- Ortiz, R. (1998). *Otro territorio*. Santafé de Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Rincón, M., y Cepeda L. (2007). Control de inundaciones del río Tunjuelito. *Revista de Topografía Azimut*, 1, 65-72. Recuperado de <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/azimut/article/view/4041>
- Ros, D., y Dietz, L. (2012). La construcción de la interdisciplinariedad en la educación universitaria con perspectiva a la transdisciplinariedad. *Revista Pilquen*, 14(8). Recuperado de [http://www.revistapilquen.com.ar/Psicopedagogia/Psico8/8\\_RosDietz\\_Construccion.pdf](http://www.revistapilquen.com.ar/Psicopedagogia/Psico8/8_RosDietz_Construccion.pdf)
- Secretaría de Integración Social. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Territorio. En la localidad de Tunjuelito*. Recuperado de [http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1\\_entidad/gsi/6\\_tunjuelito\\_bitacora.pdf](http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1_entidad/gsi/6_tunjuelito_bitacora.pdf)
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2007). *Diagnóstico POMCA Tunjuelito*. Bogotá. Recuperado de <http://oab.ambientebogota.gov.co/es/con-la-comunidad/ES/diagnostico-pomca-tunjuelito>
- Shiffman, L., y Lazar L. (2010). *Comportamiento del consumidor*. México: Prentice Hall.
- Solano, C. D. (2007). La transversalidad y transectorialidad en el sector público. Recuperado de [siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf](http://siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf)
- Tamayo, N. (1995). *La investigación. Módulo 2*. Cali: Publicaciones ICESI.
- Terray, E. (1971). *El marxismo ante las sociedades "primitivas"*. Buenos Aires: Losada S.A.
- Tobón, S. (2013). Los proyectos formativos: transversalidad y desarrollo de competencias para la sociedad del conocimiento. *Instituto CIFE*, 5.
- Víctimas., P. (2013). Los 5 desafíos. *Semana* (junio 13 de 2013), 104-110.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. España: Siglo XXI.

# Caracterización de los documentos por traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá, en el nuevo contexto global

Jahir Augusto Buitrago Nova

## Autor

Jahir Augusto Buitrago Nova

Administrador Público, Licenciado en educación básica con énfasis en inglés, Especialista en Lingüística aplicada a la enseñanza del inglés, y Magíster en traducción económica, financiera y negocios internacionales. Secretaría de Educación de Bogotá y Docente Catedrático, Bogotá, Colombia.

Contacto: [jbuitrago@ean.edu.co](mailto:jbuitrago@ean.edu.co), dirección de correspondencia: Carrera 13a núm. 25a-18.

## Palabras clave

Traducción, características textuales, competencias y traducción especializada en empresas.

## Key words

Translation, textual characteristics, competences and specialized translation in companies

JEL: K80, L84, L89, O14.

Fecha de recepción: 28-05-2015

Fecha de aprobación: 21-10-2015

## Cómo citar este artículo

Buitrago Nova, J. (2015). Caracterización de los documentos por traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá, en el nuevo contexto global. *Administración y Desarrollo*, 45(2), 173-189. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/20>

## Resumen

Este artículo presenta la importancia de la traducción, las particularidades del servicio prestado y las competencias del traductor en Bogotá, a partir del nuevo contexto global. Dependiendo del lugar en que se preste, el servicio de traducción genera unas características especiales que lo identifican con parámetros claros, por lo que la caracterización del servicio, según su entorno, es de vital importancia para poder determinar las condiciones en que se desarrolla.

El principal objetivo del artículo es determinar las características de los documentos que las empresas en Bogotá requieren en el servicio de traducción, en cuanto a su grado de especialización. Adicionalmente, se plantea la justificación, definiendo las razones por las que se realizó la investigación, la metodología que explica la técnica de análisis de los datos, la disertación de los parámetros teóricos clave, se discuten los resultados obtenidos y por último se estructuran las conclusiones del trabajo.

Translated documents characterization required to the providers of service translations by companies in Bogotá

## Abstract

This article introduces the characterization of translated documents that the companies require to access the translation service in a global context. That is really important to define the particular features of the offered service. Taking it into account, it is vital to distinguish the translator's competences that guarantee the conditions in which the translation is done. The translation service generally depends on the place where it is offered. That fact explains some special characteristics that identify the service. The service characterizations, as well as the context of the text play a main role in determining the conditions in which the translation is carried out.

The article begins with an introduction that defines particularities of the research. The methodology explains the methods used in the research. Next, it has an analysis of the theoretical key issues, and then the results obtained by the information sources. And finally the article ends up with conclusions. The main aim of this article is to determine the characteris-

tics of the documents required in the translation service by companies in Bogota. These points are considered: specialization level, the language used, difficulties presented and required competences of the translators.

Caracterização dos documentos por traduzir requeridos pelas empresas no serviço de tradução em Bogotá, no novo contexto global

Resumo

Este artigo apresenta a importância da tradução, as particularidades do serviço prestado e as competências do tradutor em Bogotá, a partir do novo contexto global. Dependendo do lugar em que se preste, o serviço de tradução gera umas características especiais que o identificam com parâmetros claros, pelo qual a caracterização do serviço segundo o contexto, é de vital importância para determinar as condições em que se desenvolve.

O principal objetivo do artigo é determinar as características dos documentos que as empresas em Bogotá requerem no serviço de tradução, quanto a seu grau de especialização. Adicionalmente, propõe-se a justificativa, definindo as razões pelas que realizou-se a pesquisa, a metodologia que explica a técnica de análise dos dados, a dissertação dos parâmetros teóricos chave, discutem-se os resultados obtidos e por último estruturam-se as conclusões do trabalho.

Caractérisation des documents requis par les sociétés du service de traduction à bogota dans le nouveau contexte mondial

Résumé

Cet article traite de l'importance de la traduction, les particularités du service fourni et la compétence du traducteur à Bogotá dans le nouveau contexte mondial. Selon l'endroit, le service de traduction aura des caractéristiques spéciales qui vont l'identifier clairement. De cette manière la caractérisation du service, en fonction de l'environnement, est essentielle pour déterminer les conditions dans lesquelles elle se développe.

L'objectif principal de ce travail est ce de déterminer les caractéristiques des documents que les entreprises de Bogotá nécessitent dans le service de traduction, quant à leur degré de spécialisation. En outre, on propose la justification en définissant les raisons pour lesquelles on a conduit la recherche, la méthodologie qui explique la technique d'analyse de données utilisée, les paramètres théoriques clés, les résultats, et les conclusions.

#### Palavras-chave

Tradução, características textuais, competências, tradução especializada em empresas.

#### Mots-clés

Traduction, caractéristiques textuelles, compétences, traduction spécialisée.

## Introducción

La caracterización es una fase descriptiva con fines de identificación, en la cual se consideran los componentes, actores, procesos y contextos. En este proyecto, se analizan los documentos que se traducen en las empresas de Bogotá, por cuanto la caracterización de estos es una de las líneas más importantes del servicio de traducción.

Caracterizar los documentos que se traducen en las empresas bogotanas contribuye a determinar los parámetros del servicio de traducción prestado en el Distrito Capital. También ayuda, de forma directa, a definir las competencias que el traductor necesita para garantizar la calidad en los documentos traducidos.

Hay que tener en cuenta que los documentos tienen unas particularidades que los caracterizan y que los identifican; el objetivo del presente proyecto es encontrar esas especificidades, para poder determinar, de manera concreta, la caracterización de los documentos que se traducen en las empresas de Bogotá, la cual se ha venido definiendo a partir de las exigencias globales.

La caracterización de los documentos por traducir conlleva un amplio análisis de los parámetros, no solo en el idioma original sino también en el idioma *target*; esto implica, de igual manera, detectar las especificidades concretas de los manuscritos en cuanto a la temática, el vocabulario, las problemáticas de composición, las redacciones y la traducción.

La traducción es un proceso más complejo de lo que se piensa: implica que quien la realice posea habilidades de traducción, redacción, textuales, comunicativas y cognitivas. En palabras de Hurtado, y tomando la traducción como un proceso interpretativo, esta se refiere a “la reformulación de un texto con los medios de una lengua que se desarrolla en un contexto social y con una finalidad determinada” (1996, p. 40).

El objetivo de la presente investigación es determinar las características de los documentos que las empresas de Bogotá requieren en el servicio de traducción, en cuanto a su grado de especialización, lenguaje, dificultades presentadas y competencias requeridas por los traductores que lo llevan a cabo, teniendo en cuenta las exigencias del mercado, los tratados de libre comercio y la internacionalización de las empresas.

Por último, debe tenerse en cuenta que la traducción como servicio adquiere unas características especiales en el territorio en el cual se desarrolla, debido a los referentes culturales, tradicionales, empresariales e históricos de la traducción misma; por esta razón, los documentos poseen unas características que requieren ser estudiadas y analizadas para establecer los parámetros en la prestación de dicho servicio, ya que el tipo de documentos traducidos, el idioma de origen y el de llegada, la extensión y el estilo son relevantes al momento de transmitir en otro idioma los textos por traducir.

## Justificación

El contexto juega un rol muy importante en la traducción y le brinda características específicas. Incluso, aunque se mantengan parámetros comunes, las competencias traductorales de las personas que hacen las

traducciones difieren también de un lugar a otro. Balliu, referenciado por Álvarez, menciona que “el contexto es una noción viva que atraviesa las épocas y traduce sus preocupaciones más profundas” (Álvarez, 2010, p. 385).

Según Mayoral, “[...] la formulación del texto traducido parece guardar cierta autonomía y todas sus características propias frente a la comprensión” (2001, p. 18). Es evidente que la globalización ha tenido gran influencia en el proceso de traducción requerido por las empresas, por lo que las características de los documentos a traducir también han tenido cambios relevantes con el paso de los años, en cuanto al tipo, extensión y énfasis. De acuerdo con Santos

[...] para sacar el máximo rendimiento de estas herramientas para promocionar los negocios en el extranjero, un lugar rodeado de una cultura totalmente diferente, las compañías mundiales tienen que apoyarse en traductores profesionales: expertos en romper las barreras lingüísticas culturales y con conocimientos sobre su empresa (2010, p. 1).

Finalmente, es importante tener en cuenta que el tipo de documentos y su caracterización es de vital importancia para poder determinar, en el contexto específico –en este caso en Bogotá–, la prestación del servicio de traducción, en especial para analizar las particularidades de los documentos y así determinar qué competencias se requieren en los traductores para que accedan a esta prestación. Por lo tanto, caracterizar los documentos por traducir en las empresas bogotanas se convierte en el primer paso para analizar el papel de la traducción, y empezar a describir y estudiar la forma en que se presta el servicio, así como el tipo de documentos y las competencias de los traductores.

## Metodología, método y técnicas

La investigación incluyó un método cualitativo que siguió los parámetros de una investigación descriptiva y analítica, lo que enmarca el proceso y desarrollo del texto. El propósito es explorar y caracterizar los documentos que traducen las empresas bogotanas.

Martínez señala que la “investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones” (2006, p. 128). Una investigación cualitativa incluye amplias posibilidades de usar la observación, de analizar el contexto, de reflexionar y registrar las características encontradas.

De igual manera, la investigación también incluyó el uso de instrumentos que permitieron el análisis de las características de los documentos traducidos por las empresas bogotanas. La investigación cualitativa permitió caracterizar los documentos por traducir, analizar las particulares que presentan y describir su tipología. Martínez argumenta que “en una investigación cualitativa, este marco no debe enmarcar (delimitar) la búsqueda del investigador, pues solo es referencial, es decir, solo tiene por finalidad exponer lo que se ha hecho hasta el momento para esclarecer el fenómeno objeto de la investigación” (2006, p. 129).

Por otro lado, el método que se estableció para direccionar los objetivos de la investigación es de carácter fenomenológico. De acuerdo con Martínez

Estos métodos son los más indicados cuando no hay razones para dudar de la bondad y veracidad de la información y el investigador no ha vivido ni le es nada fácil formarse ideas y conceptos adecuados sobre el fenómeno que estudia (2006, p. 135).

Este tipo de fenómenos dan cuenta de la realidad de los acontecimientos.

La investigación finalizó con la etapa de caracterización de los documentos, lo que implicó la categorización de los diferentes parámetros que tienen los textos. Desde el punto de vista de Martínez

Categorizar es clasificar, conceptualizar o codificar mediante un término o expresión breve que sean claros e inequívocos (categoría descriptiva), el contenido o idea central de cada unidad temática; una unidad temática puede estar constituida por uno o varios párrafos o escenas audiovisuales (2006, p. 141).

Los instrumentos de investigación conectan el desarrollo con la realidad y permiten dar un soporte más técnico a la información y a los resultados. Martínez dice que esto se refiere a “recoger los datos sobre un tópico particular, es decir, a través de instrumentos especialmente diseñados para sus fines, y cómo lo hace el investigador cualitativo en su propio campo, generalmente sumergiéndose en el medio que quiere comprender” (2006, p. 134). En este proyecto, los instrumentos seleccionados para su aplicación fueron encuestas, entrevistas y cuestionarios.

La metodología incluyó la técnica de la triangulación; de acuerdo con Halina

La “triangulación” no solamente garantiza la validez de un estudio mostrando que sus conclusiones no de-

penden del modo utilizado para recolectar y analizar los datos, sino también permite enriquecer las conclusiones, otorgar mayor confiabilidad, mayor nivel de precisión y contrastar la consistencia interna del estudio (2012, p. 7).

Triangular la información recolectada permite tomar todos los instrumentos utilizados e incluirlos para analizar los datos obtenidos, y así realizar la caracterización y cumplir con los objetivos del trabajo de investigación, al conectar los resultados dados.

## Marco teórico

El sustento teórico facilita la orientación de los conceptos direccionales del proyecto de investigación, que fueron tenidos en cuenta para la organización de la metodología de forma completa y estratégica, así como la estructuración de los instrumentos por utilizar para llevar a cabo el análisis de resultados. Los puntos teóricos dimensionan los aspectos orientadores de la investigación, y logran el sustento por medio de aportes de expertos; esto a la vez brinda la posibilidad de otorgar mayor profundización y conocimiento sobre la caracterización de documentos en el servicio de traducción.

### ***La traducción de documentos: una vía de comunicación en la internacionalización de las empresas***

La traducción de documentos en el mundo global se ha convertido en una importante ruta de comunicación en toda empresa, ya que cuando se evidencia que hay oportunidades en el exterior es necesario aprovecharlas, y en la mayoría de los casos se requiere de la ayuda de traductores, pues las oportunidades se dan respecto a países de diferentes lenguas.

Según Hurtado (2001), la traducción “es una habilidad, un saber hacer que consiste en saber recorrer el proceso traductor, sabiendo resolver los problemas de traducción que se plantean en cada caso” (p. 154). También menciona que la traducción, “más que un saber es un saber hacer” (p. 154); y retomando a Anderson, argumenta que es un “conocimiento procedimental u operativo que se adquiere fundamentalmente con la práctica” (p. 156). Es claro que la práctica de la traducción llega a ser más que una habilidad para convertirse en una profesión, y por lo tanto, esto requiere enfrentarse a las dificultades que tiene cada proyecto, así como buscar soluciones y generar la mejor opción para comunicar lo que el texto original transmite.

Cabré (2004) menciona que “la terminología y la traducción surgieron de la práctica, de la necesidad de expresar un pensamiento especializado o de resolver un problema de comprensión” (2004, p. 91). Más que un problema de comprensión, se trata de un problema de comunicación y de entendimiento, ya que en las empresas generalmente no se cuenta con personal idóneo y con los conocimientos lingüísticos en otro idioma, para entablar relaciones con otras empresas en diferentes idiomas.

En definitiva, la traducción es un servicio al que las empresas acceden, en general, por necesidad, ya que muy pocas cuentan con personal traductor dentro del esquema organizacional, y siempre se accede de manera indirecta, debido a que se requiere de manera oportuna e inmediata. De acuerdo con Cabré, “la traducción nació ante la necesidad de facilitar la comprensión entre lenguas distintas, una necesidad comunicativa evidente” (2004, p. 91).

García dice que “la traducción es la que hace posible la difusión de ideas” (1994, p. 186). Es evidente que este servicio se ha convertido en un círculo importante para la difusión del conocimiento y para los procesos comunicativos, especialmente en los negocios, y más aún con los nuevos procesos de globalización e internacionalización de las empresas.

Por otro lado, Hurtado (2001), mencionando a Ljudskanov (1969), está de acuerdo en que la traducción se concibe “como proceso de transformación de signos y mantenimiento de una invariable” (2001, p. 157). Es claro que la traducción busca convertir y comunicar en otra lengua, dependiendo del contexto, un documento que es difícil de comprender por las barreras del idioma, pero que, con procesos de traducción, se hace global y relevante, al contribuir con la difusión del conocimiento; tal como afirma Mayoral, la traducción “es un proceso de comunicación o mediación entre sistemas conceptuales y lingüísticos distintos” (2001, p. 2).

Es importante tener en cuenta que en la traducción lo primero que se debe hacer es comprender el texto, para luego poder transmitir, en la lengua de llegada, las ideas y las expresiones que se analizan. También es importante mantener la esencia del documento original y conservar la intención del autor en el texto de origen. De acuerdo con esto, García menciona

Todo proceso de traducción consta de dos fases: la comprensión y la expresión. En la primera, el traductor se enfrenta con el texto original y trata de captar su significado y su sentido, en una palabra, su contenido. En la

segunda fase, el traductor intenta pasar a su propia lengua el contenido del texto original (1983, pp. 239-240).

Adicionalmente, Adamo plantea que “[...] si la traducción es en primer lugar un encuentro entre dos culturas, resulta imprescindible profundizar los aspectos culturales, sociológicos y psicológicos, además de los lingüísticos, literarios y especializados” (2000, p. 89). Definitivamente, cuando se traduce un texto es importante no solo tener en cuenta los aspectos culturales, sino también la influencia del contexto y todos los aspectos históricos en los que fue escrito, ya que esto también tiene influencia en los pensamientos y en las ideas del autor.

Por su parte, Pellerey menciona

La traducción se especifica como un caso de verificación de los problemas, de los límites y de los vínculos en la interpretación textual, un caso a su vez del problema general del conflicto entre lo que es posible y lo que es necesario en la interpretación del mundo, en la atribución del sentido a las cosas, núcleo mismo de la semiótica (2006, p. 224).

Al transmitir las ideas en otro idioma, generalmente el traductor se enfrenta a problemas de traducción que debe confrontar, los cuales, por lo general, se dan en la interpretación del texto o porque es imposible captar la idea del autor, efectuar la atribución de sentido, comprender las culturas inmersas en el proceso, transmitir las ideas en el otro idioma, definir las características textuales y el vocabulario especializado, todo lo cual se debe solucionar para mantener el sentido del documento original.

En definitiva, la traducción, con el paso del tiempo, ha llegado a ser cada vez más importante, debido a la globalización, la necesidad de transmitir el conocimiento, la expansión de los mercados y la importancia de la internacionalización de las empresas. La traducción ha existido, desde tiempos históricos, para poder entender y comprender las demás culturas, especialmente en el ámbito del comercio y de los negocios.

### ***La caracterización de documentos, construcción de parámetros de la traducción***

Caracterizar los documentos en la traducción es un factor importante para conocer los parámetros del servicio y garantizar de esta forma la idoneidad en su prestación. Conocer las características de los textos es igualmente relevante a fin de caracterizar las competencias que necesita el traductor para poder transmitir las intenciones, ideas y opiniones del autor.

De igual manera, la caracterización documental empieza con la decodificación y el análisis sociolingüístico del texto, para poder mirar las características contextuales de su origen, incluyendo el idioma, la extensión, el vocabulario, el tipo de texto, el tema del escrito y la intención de la traducción. Según Sánchez “[...] la comprensión del texto no acaba en su mera decodificación lingüística sino que forzosamente su conformación textual es reflejo de un intercambio social, protagonizado por unos interlocutores concretos, que ejercen esta actividad como individuos sociales” (2006, p. 164).

Cabré (2002) afirma que el texto, como construcción, refleja las operaciones que lo generan, es decir, contiene las huellas del proceso de construcción. En realidad, el documento siempre hay que analizarlo para poder determinar sus características, no solo de origen y en cuanto a la intención e ideas del autor, sino también respecto al proceso de traducción y los parámetros por los cuales se traduce; así se pueden observar las particularidades de estos documentos, y el intercambio social y cultural que en su contexto se presenta.

Sánchez también menciona, en relación a la caracterización de un texto, que en este sentido se trata de ver “[...] cómo es cada texto, considerándolo como un acontecimiento verbal único, sin ocultar las afinidades que sin duda, lo vinculan a otros acontecimientos lingüísticos” (2006, p. 162). En suma, analizar cómo son los documentos y establecer una generalización de los requeridos en el servicio de traducción, son los propósitos de observar las particularidades y características de dichos documentos. Todo documento es único, tiene una intención, unos lineamientos y parámetros claros, y sucede lo mismo cuando es traducido, por lo cual es importante caracterizarlo y buscar los parámetros recurrentes para saber cómo es la prestación del servicio y así marcar rasgos comunes.

Además, es evidente que la terminología, la función del documento y el propósito de su autor son dimensiones importantes para caracterizarlo, pues esto hace que el texto empiece a formarse y a tener particularidades específicas. Ferrari y Giammatteo mencionan que, al caracterizar documentos, se distinguen “dos dimensiones principales: la terminológica y la funcional” (1998, p. 8). Con estos dos parámetros se empieza a caracterizar el documento, y al momento de traducirlo esto es relevante, pues hay que considerar sus características para poder llevarlo a otra lengua.

Asimismo, las características de los documentos son importantes, al momento de traducirlos, porque hacen parte del complemento y de la globalidad del texto; esto también forma parte de los problemas a los que se ve en-

frentado el traductor; al respecto, Mayor menciona que “[...] la caracterización de los problemas de traducción en un ámbito de especialidad determinado es indispensable a la hora de elaborar los objetivos textuales, su progresión y aplicación desde un punto de vista didáctico” (2007, p. 124). En síntesis, la relación que debe existir entre el documento original y el documento traducido es la misma que debe existir entre la intención del autor, la intencionalidad del texto y su traducción.

De igual manera, la coherencia y la cohesión de un documento son importantes para poder determinar sus características textuales, la información, la intención y el impacto. Todo esto se debe tener en cuenta en la traducción, por lo que las características y las particularidades textuales deben ser evidentes y tener un propósito específico. De acuerdo con González, los textos “poseen dos propiedades esenciales que los hacen aptos para la transacción informativa: la coherencia y la cohesión textuales” (2003, p. 218). Considerando estos aspectos, el traductor se enfrenta a problemas de traducción que deben ser resueltos con el ánimo de transmitir la intencionalidad del documento original.

Estudiar las características de los documentos es el punto inicial de la traducción, y estas características hacen parte de las diferencias lingüísticas de los textos en cada uno de los contextos: el de partida y el de llegada. Cabré (2002) asegura que el análisis del texto desde la perspectiva del conocimiento especializado que contiene, contribuye a la adquisición de competencia cognitiva sobre el tema por parte del traductor, así como de conocimiento lingüístico propio de su ámbito.

En definitiva, en el ámbito de la traducción, determinar las características y particularidades del documento es importante, al igual que mantenerlas en el documento meta, para poder transmitir las ideas y la intencionalidad del autor. De igual manera, la caracterización de los documentos, a fin de llevarlos a otro idioma, es de vital importancia para conocer las competencias que debe tener el traductor de textos, así como para hacer de la traducción una actividad especializada.

### **Competencias de los traductores**

El traductor debe tener unas competencias especializadas y específicas que contribuyan a desarrollar con éxito el proyecto de traducción de los documentos que tiene a cargo. Estas habilidades están asociadas al conocimiento de las lenguas de partida y de llegada, y todo está inmerso en el proceso de transmitir en otro idioma las ideas del autor en el texto original.

Clavijo, con base en un estudio realizado, concluye que “la generación de traductores en Colombia requiere educación formal en ámbitos especializados, por la inminente necesidad de traductores de lenguajes especializados [...]” (2011, p. 66). En suma, a través de los años la traducción ha llegado a ser cada vez más especializada, lo que permite y genera a la vez que los traductores se vayan inclinando por temas específicos y adquieran más conocimientos y habilidades traductorales en determinados temas; esto a la vez influye en la capacidad del traductor para intermediar con el texto y enfrentar los problemas textuales, de comprensión y cohesión.

Además del conocimiento en el tema del texto, es importante el saber lingüístico de los idiomas, tanto de origen como de partida, así como conocer las diferencias lingüísticas de estos idiomas y de los contenidos sintácticos y semánticos, lo cual es relevante al momento de traspasar a otro idioma el documento. Al respecto, Faber plantea

Quando un traductor tiene un conocimiento profundo de ambas lenguas, es capaz de trazar correspondencias entre las dos y sabe generar textos especializados aceptables, entonces su reto principal es la comprensión de los objetos, atributos y procesos descritos en el texto fuente (2012, p. 3).

Faber también argumenta que “el traductor debe ser consciente del umbral de conocimiento que necesita alcanzar y de los recursos disponibles para ello, esto supone la ampliación de estructuras conceptuales básicas hasta el grado de especialización del texto a traducir” (2012, p. 3). Es evidente que el traductor debe estar en constante proceso de actualización y capacitación, así como de documentación, para poder adquirir y mejorar sus competencias no solo traductorales sino de conocimiento.

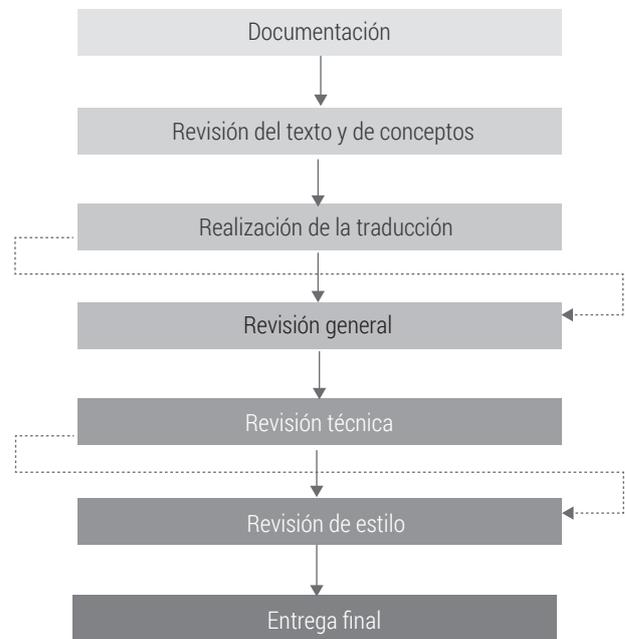
También es necesario conocer el contexto del documento de origen en su totalidad: el momento en que fue escrito, el impacto que tuvo y la intención que se tiene para traducirlo, es decir, su funcionalidad en el idioma en que será traducido. Al respecto, Wimmer afirma:

El traductor debe analizar el tiempo y lugar en que transcurre la acción translaticia, ya que estos factores condicionan el comportamiento de las personas que participan en la comunicación [...] el traductor debe determinar dónde y cuándo se ha escrito el texto original (2011, p. 268).

Además, el traductor debe recordar que los problemas de traducción presentes en el transcurso del proceso hay que resolverlos y no dejarlos evidentes, ya que esto

puede dar incongruencias al texto. Teniendo en cuenta el proceso de traducción (tabla 1) y los pasos que allí se deben seguir, Wimmer plantea que es durante “[...] el desarrollo, por lo que necesariamente será más larga en la traducción directa, donde [...] a menudo [se] aplazan ciertos problemas para resolverlos en la fase de revisión” (2011, p. 252).

Tabla 1. Proceso de traducción



Fuente: adaptación del autor a partir del proceso planteado en la NTC de Traducción 5808 del Icontec (2010).

Además de esto, García (1994), en relación a las competencias del traductor, afirma que este se debe acercar a la comprensión perfecta del texto original, hasta donde esto sea posible. Sin duda, el traductor debe, de modo necesario, transmitir el planteamiento y la intencionalidad del autor, acercarse lo más posible a las ideas iniciales y no permitir que el texto quede inconcluso, confuso o diferente.

Adamo (2000) menciona

La finalidad del traductor consiste, por tanto, en expresar de manera coherente y precisa el mensaje producido en la lengua de salida, caracterizándose en los conocimientos de su extensor, hasta alcanzar un nivel de espontaneidad y naturalidad lo más próximo posible

al de un lector acostumbrado a expresarse en la lengua de llegada del mismo mensaje (2000, p. 88).

En sí, la responsabilidad del traductor no es solo con el documento original, sino con el autor de este y con el texto ya traducido, pues es importante conservar las ideas y las opiniones, así como transmitir lo que se pretende con el documento inicial; por otro lado, también es importante que mantenga la naturalidad y la pureza textual en la traducción.

Por otro lado, la investigación, la documentación y la consulta son competencias que los traductores deben manejar para poder avanzar con éxito en el proceso de traducción, ya que estos son los pasos iniciales para desarrollar el traspaso a otro idioma del documento encargado. Al respecto, Adamo dice que “[...] el traductor actúa como usuario del trabajo terminológico: consulta bancos de datos y diccionarios especializados y, finalmente, recurre a un servicio de consulta terminológica” (2000, p. 89).

En general, cuando el traductor interpreta un texto, da por entendidas muchas cosas según la interpretación que le dé al documento; los implícitos que el traductor supone que ha interpretado de forma adecuada, teniendo en cuenta la intención del autor, las opiniones y los puntos de vista, deben mantener el sentido del documento original. Al respecto, Pellerey hace énfasis en que, en la cooperación interpretativa de la traducción, “el traductor deberá suponer implícitos, sobreentendidos no dichos y conocimientos de fondo e insertarlos en su texto, para reemplazar aquellos dados en el texto de origen” (2006, p. 226).

Por último, las competencias del traductor van más allá del conocimiento lingüístico y la interpretación del texto; estas incluyen las características de los documentos, dicha interpretación del texto, el análisis semántico, el estudio del contexto, y la historia y el tiempo, porque no se trata solamente del traspaso de un idioma a otro, sino del análisis de los entornos lingüísticos en que el documento fue escrito y al cual llega la traducción realizada.

## Resultados

El análisis de la información obtenida por medio de los instrumentos utilizados permitió la triangulación de los datos obtenidos, los cuales se entrelazaron y se relacionaron mutuamente; esto se hizo con el ánimo no solo de realizar el análisis de las características de los documentos que traducen las empresas bogotanas, sino también de revisar las particularidades del servicio de traducción, y analizar las competencias de los traduc-

tores que realizan la traducción empresarial de estas entidades. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta los objetivos planteados, los resultados obtenidos se dividen en los siguientes aspectos:

- Particularidades del servicio de traducción de documentos.
- Características de los documentos por traducir.
- Competencias requeridas de los traductores.

Los puntos de referencia en los resultados obtenidos se relacionan y concatenan mutuamente, y hacen parte de los datos obtenidos; dichos puntos logran dimensionar las características de los documentos y del servicio de traducción, a partir del contexto, el impacto y la relevancia.

### ***Particularidades del servicio de traducción de documentos***

El servicio de traducción de documentos por parte de las empresas del Distrito Capital, se ha convertido en relevante y ha adquirido un papel muy importante dentro de los procesos que tienen especificados los departamentos en los cuales se requiere. Además, el uso del servicio de traducción presenta algunas ventajas, como plantear estrategias de internacionalización, mejores oportunidades en el exterior, procesos de multiculturalidad y brindar mejores capacidades empresariales competitivas.

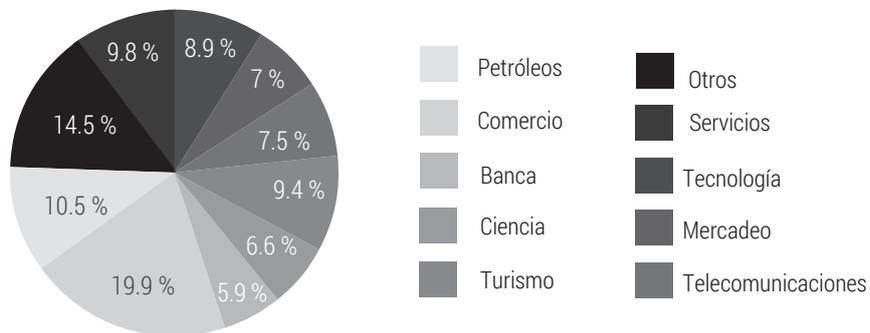
La traducción permite, de alguna manera, aprovechar las ventajas que brinda el entorno global en los aspectos económicos, sociales, de mercado y en cierto modo político, al beneficiarse de los tratados y acuerdos que el país realiza. Por lo tanto, la traducción se convierte en una herramienta muy importante para agilizar procesos de comunicación y de información, y por ello también se requiere de personal especializado que contribuya a dinamizar el flujo de la información y a no dejar brechas de contexto y de sentido en los datos y en los textos.

En el Distrito Capital, respecto al porcentaje de las empresas que hacen uso del servicio de traducción en los procesos que tienen implementados, y tal como se muestra en la figura 1, el 19.9 % corresponde al sector del comercio, el 14.5 % a servicios, el 10.5 % a petróleo, el 9.4 % a turismo, el 8.9 % a tecnología, el 7.5 % a telecomunicaciones, el 7.0 % a mercadeo, el 6.6 % a ciencia, el 5.9 % a banca y el 9.8 % a otros sectores. Esto evidencia que los documentos por traducir tienen énfasis en comercio, servicios, petróleo, turismo, tecnología y telecomunicaciones.

De igual manera, tener en cuenta los sectores a los cuales pertenecen las empresas que hacen uso del servicio de traducción contribuye a que el traductor se especialice un poco más en temas relacionados con estos, ya que

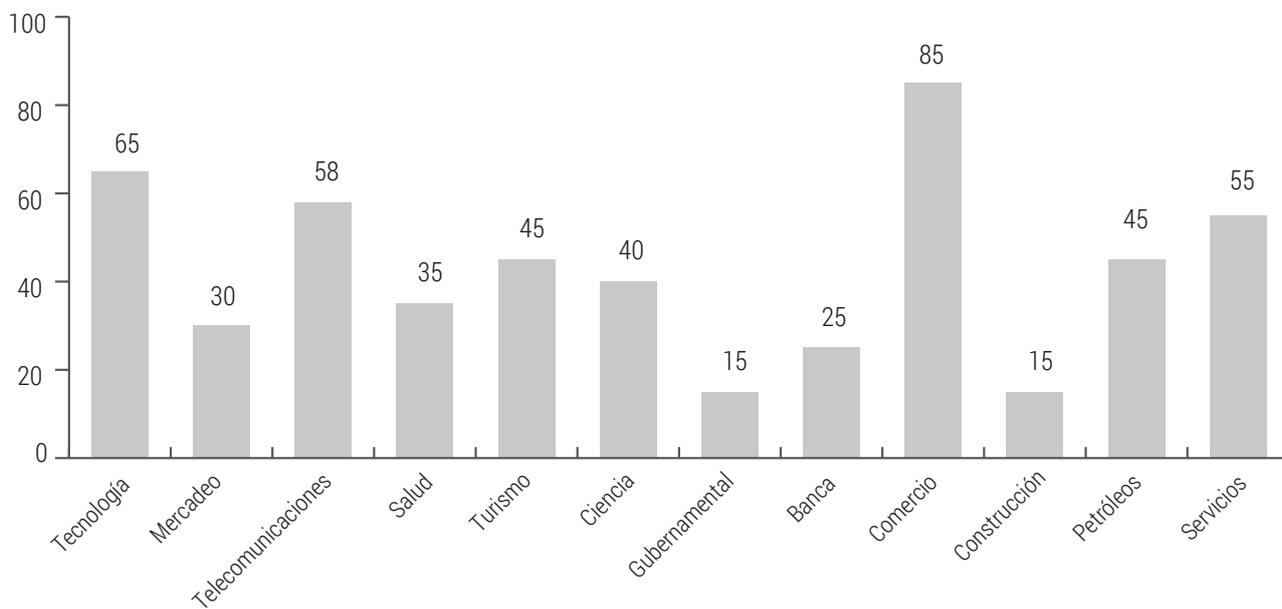
las empresas requieren cada vez más personal capacitado en traducción para dar mayor confiabilidad a la información que manejan, así como mayor calidad de los servicios que se ofrecen en el ámbito de la traducción.

**Figura 1.** Porcentaje de las empresas que requieren traducción



Fuente: autor

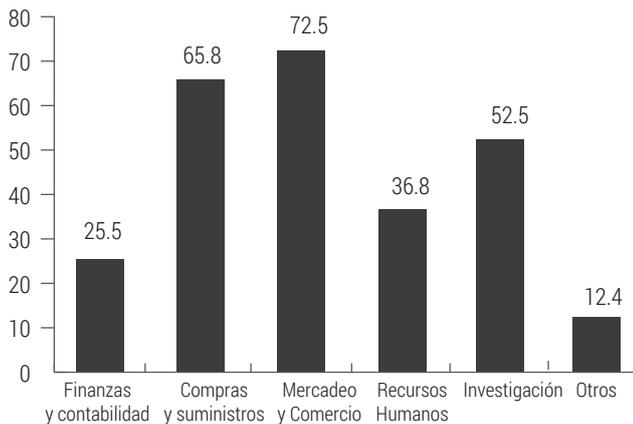
**Figura 2.** Importancia de la traducción en los sectores económicos



Fuente: autor

La traducción de documentos ha adquirido, con el tiempo, mayor importancia en los procesos de las empresas, debido a que estas se han visto en la necesidad no solo de expandir sus objetivos e internacionalizar sus productos y servicios, sino también de darse a conocer y extender sus horizontes de operación. La figura 2 muestra la importancia de la traducción en los diferentes sectores económicos; por lo que se observa, en comercio la traducción tiene una relevancia del 85 %; en tecnología, del 65 %; en telecomunicaciones, del 58 %; en servicios, del 55 %; en turismo y petróleos, del 45 % cada uno; en salud, del 35 %; en mercadeo, del 30 %; en la banca, del 25; y en los sectores gubernamental y de construcción, del 15 % cada uno.

**Figura 3.** Importancia de la traducción por departamentos en las empresas bogotanas

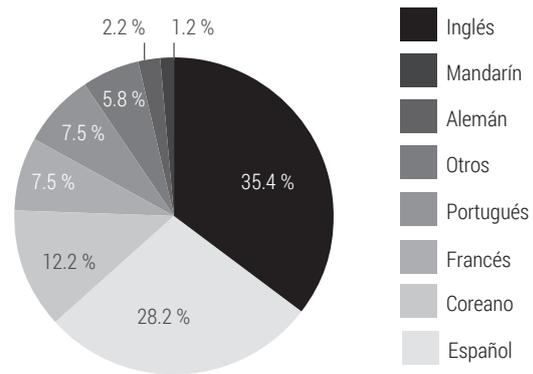


Fuente: autor

La figura 3 muestra la importancia que la traducción tiene en cada uno de los departamentos de las empresas en la ciudad de Bogotá: para el departamento de mercadeo y comercio, la relevancia es del 72.5 %; para compras y suministros, del 65.8 %; para investigación, del 52.5 %; para recursos humanos, del 36.8 %; para finanzas y contabilidad, del 25.5 %; y para otros, del 12.4 %.

Es evidente que la traducción de documentos dentro de la empresa tiene un papel más relevante en unos departamentos que en otros; de algún modo, los datos de las figuras 2 y 3 se ven afines entre sí, ya que, en cuanto a los sectores y departamentos, las empresas muestran una coherencia relativa. En las empresas, el papel de la traducción generalmente trasciende más allá del área donde se solicitó su realización, lo que indica que este servicio, una vez se necesita, es integral y heterogéneo dentro de la misma empresa.

**Figura 4.** Idiomas que se requieren en el servicio de traducción



Fuente: autor

Desde luego, la relación que la empresa tenga con unos u otros países influye en el idioma de los documentos respecto a los que se requiere el servicio de traducción; la figura 4 nos muestra el porcentaje de los idiomas en los cuales se solicita el traspaso del documento: el inglés abarca el 35.4 %; el español, el 28.2 %; el portugués, el 12.2 %; el alemán y el francés, el 7.5 % cada uno; el mandarín, el 5.8 %; el coreano, el 2.2 %; y otros, el 1.2 %.

Los idiomas más relevantes en la traducción en las empresas se relacionan directamente con los principales socios comerciales de nuestro país: entre estos, Estados Unidos cuenta con el 38 % de importancia; la Unión Europea, con el 15 %; China, con el 3.5 %; y Ecuador, con el 3.4 % (IndexMundi). Esto evidencia la integración que existe entre la traducción y las actividades comerciales y de negocios en las empresas.

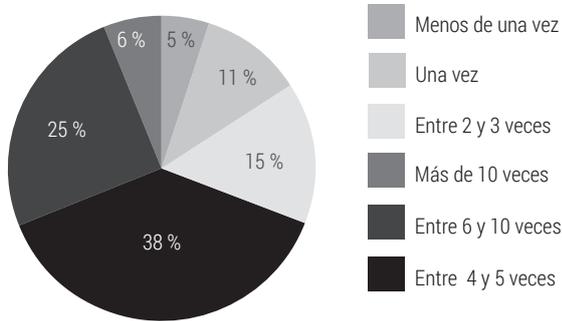
### **Características de los documentos por traducir**

Caracterizar los documentos que traducen las empresas en el Distrito Capital es importante para poder garantizar calidad en el servicio, ya que así se pueden conocer los parámetros y lineamientos con los cuales los traductores deben garantizar dicha calidad.

La caracterización de los documentos que se traducen contribuye en parte, de manera directa, a caracterizar el servicio de la traducción, ya que se fijan las particularidades de los textos y se establecen las generalidades que requieren los traductores en cuanto a las competencias requeridas en el traspaso a otro idioma del contenido de las traducciones.

Analizar los documentos que traducen las empresas, de una u otra forma garantiza la viabilidad de la prestación del servicio y la calidad con que los traductores realizan las traducciones que se les encomienda; por tal razón, es de vital importancia tener en cuenta las particularidades de los documentos, de forma general y específica.

**Figura 5.** Frecuencia con la que se requieren textos escritos durante el mes



Fuente: autor

La frecuencia con que se traducen los documentos que requieren las empresas es de vital importancia para establecer la periodicidad con que se realiza la traducción escrita empresarial; por ello, la regularidad en la prestación del servicio brinda una idea clara de los parámetros de acceso. La figura 5 muestra que la traducción de documentos se realiza, en un 38 %, entre cuatro y cinco veces al mes; en un 25 %, entre seis y diez veces; en un

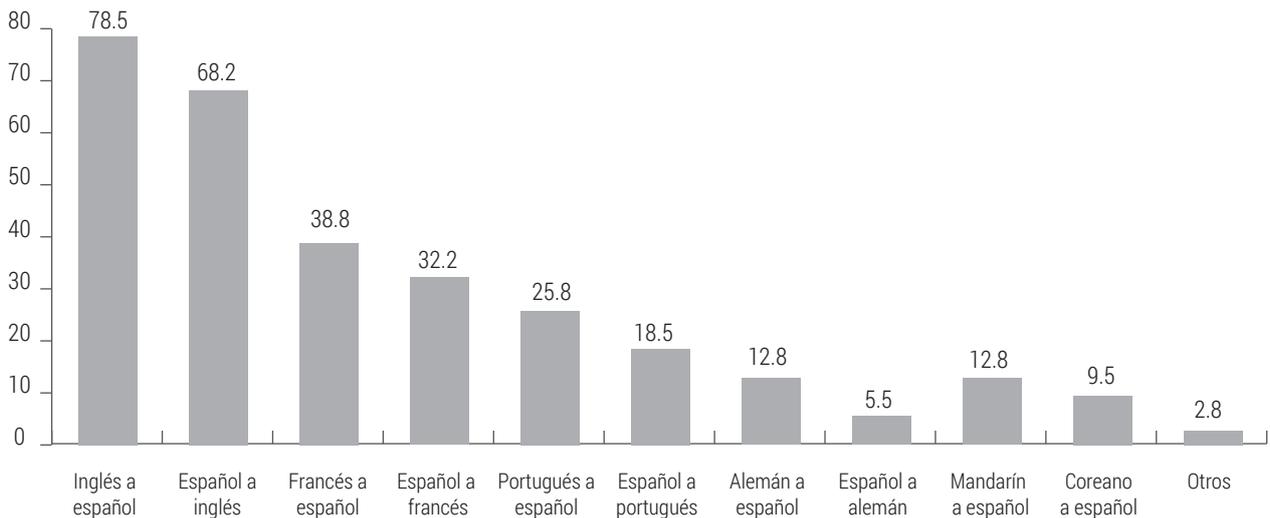
15 %, entre dos y tres veces; en un 11 %, una vez; en un 6 %, más de diez veces; y en un 5 %, menos de una vez.

Por otro lado, tanto el idioma de partida como el de llegada muestran una característica muy importante en la prestación del servicio de traducción de documentos en las empresas bogotanas, debido a que se convierten en el indicador más importante al momento de ofrecer el servicio, al haber una mayor tendencia hacia unos idiomas que hacia otros; esto a la vez está relacionado, de manera muy directa, con los principales socios comerciales de nuestro país, ya que Bogotá es el centro comercial y cultural más importante de Colombia.

En la figura 6 se puede observar que la traducción inglés-español es la más solicitada, con un 78.5 % de importancia; español-inglés tiene un 68.2 %; francés-español, un 38.8 %; español-francés, un 32.2 %; portugués-español, un 25.8 %; español-portugués, un 18.5 %; alemán-español y mandarín-español, un 12.8 % cada uno; coreano-español, un 9.5 %; español-alemán, un 5.5 %; y otros, un 2.8 %.

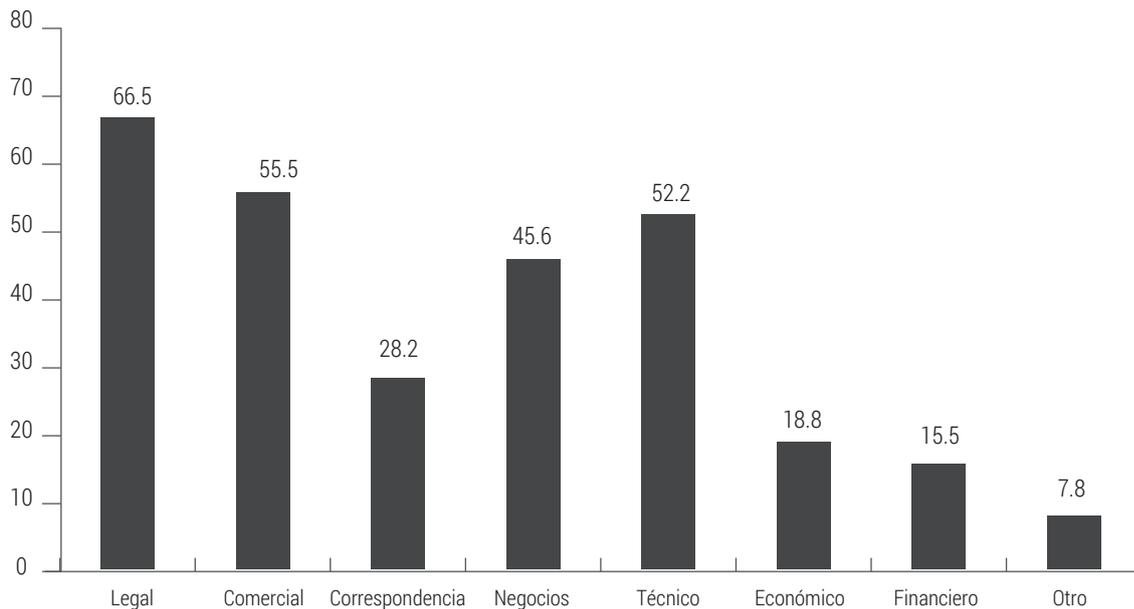
Esto evidencia que el inglés y el español son los idiomas más importantes en la traducción en las empresas; en seguida encontramos el francés, el alemán y el portugués, y en menor rango el mandarín y el coreano. Esto muestra que los idiomas mencionados son los más solicitados y que más demanda tienen en el servicio de la traducción, y en los cuales se encuentran, en mayor proporción, los documentos por traducir en las empresas bogotanas.

**Figura 6.** Importancia de los idiomas original y target



Fuente: autor

**Figura 7.** Importancia de la información de los documentos según su carácter



Fuente: autor

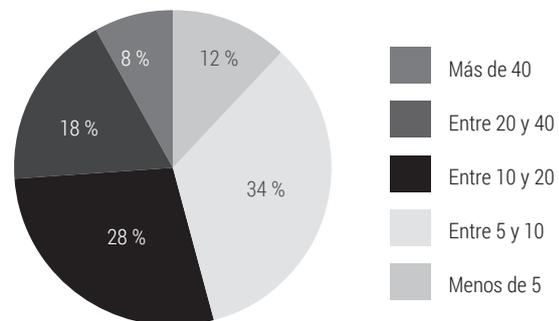
Por su parte, identificar el tipo de información que se traduce en las empresas bogotanas contribuye, en gran medida, a que los traductores se especialicen en las necesidades de dichas empresas respecto al servicio de traducción de documentos.

La figura 7 muestra que la traducción de documentos de tipo legal tiene una importancia del 66.5 %; los textos comerciales, del 55.5 %; los de información técnica, del 52.2 %; los de información de negocios, del 45.6 %; los textos de correspondencia, del 28.2 %; los documentos económicos, del 18.8 %; los textos financieros, del 15.5 %; y otros, del 7.5 %.

El tipo de información y tipo de documentos que se traducen en el Distrito Capital evidencian que el servicio presenta una alta demanda en la traducción de textos de tipo legal, textos con información comercial, documentos técnicos y escritos con contenido de negocios.

Adicionalmente, en la caracterización de documentos es importante su extensión, y así, el número de páginas es relevante para mirar qué tan viable es la traducción de documentos entendida como una profesión. Esto indica que, entre mayor sea el promedio de páginas, más viable es el desarrollo de la profesión en el Distrito Capital.

**Figura 8.** Promedio de páginas al mes en la traducción de documentos



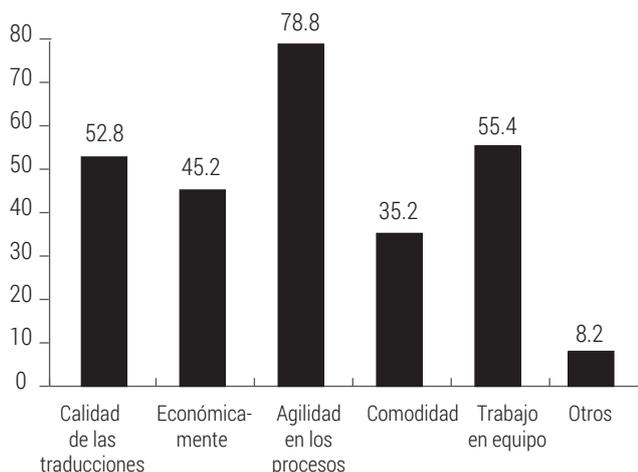
Fuente: autor

En Bogotá, la traducción de documentos entre cinco y diez hojas se realiza con un promedio del 34 %; entre diez y veinte hojas, del 28 %; entre veinte y cuarenta, del 18 %; menos de cinco, del 12 %; y más de cuarenta, del 8 %, tal como se evidencia en la figura 8. Esto indica que una empresa del Distrito, en promedio, requiere la traducción de 64 páginas al mes, número muy llamativo al momento de ofrecer el servicio.

Este índice de páginas al mes, cuando se requiere del servicio en la ciudad, muestra en un alto grado la factibilidad de la traducción como profesión, y al tiempo evidencia que cada vez más el traductor debe capacitarse y mejorar su capacidad, no solo traductora, sino lingüística y textual.

Por otro lado, la traducción de documentos brinda beneficios corporativos que se convierten en aspectos relevantes y con importancia cuando se requiere del servicio. Por esto, beneficiarse con la información suministrada por la traducción garantiza que el servicio, de alguna manera, sea vital dentro de la empresa, porque trae consigo garantías de viabilidad y rentabilidad para los procesos y los requerimientos corporativos.

**Figura 9.** Beneficios de la traducción de documentos



Fuente: autor

Los beneficios que la traducción brinda a la empresa, según su importancia, son del 78.8 % en cuanto a la agilidad en los procesos; del 55.4 % en el mejoramiento del trabajo en equipo; del 52.8 % en la calidad de la traducción; del 45.2 % en los beneficios económicos; y del 35.2 % en la comodidad, tal como se evidencia en la figura 9.

En definitiva, cuando se requiere la traducción de los documentos por parte de las empresas, se suele esperar un impacto positivo y que genere beneficios corporativos, de manera que la traducción se convierte en relevante y necesaria. Este impacto y estos beneficios deben redundar a favor de la empresa y de los procesos, garantizando la viabilidad del servicio y permitiendo que se convierta

en una parte integral tanto de la comunicación como del manejo de la información.

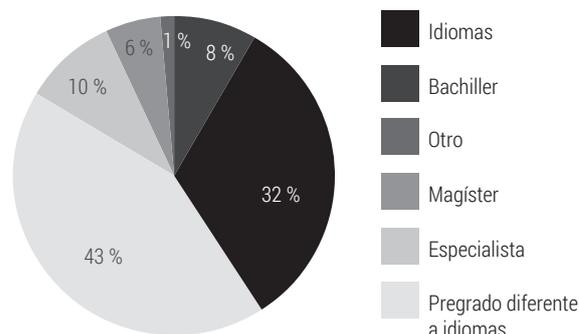
### Competencias de los traductores

El traductor debe poseer unas competencias de carácter no solo lingüístico y de traducción, sino también textual, documental, de conocimientos en el tema y de análisis textual, que le contribuirán a mejorar su capacidad traductora. La norma técnica de traducción NTC 5808 de noviembre de 2010 menciona que un traductor debe poseer “competencias profesionales entre las que están: traductora, lingüística, textual investigativa y documental, cultural y técnica, y tecnológica” (Icontec, 2010).

También menciona que estas competencias se desarrollan por medio de “estudios universitarios, cualificación equivalente en otro campo disciplinar y experiencia profesional documentada en traducción”. El traductor desarrolla dichas competencias en el marco conjunto de estudios, conocimiento y experiencia; es una interrelación de estos tres aspectos lo que hace que la calidad de los textos que traduce el personal involucrado en el proceso sea la más óptima.

El traductor empieza en el oficio una vez adquiere conocimientos lingüísticos de los idiomas en los cuales traduce. Por ello, el nivel de educación y conocimientos adquiridos en lenguas y en las diferentes temáticas tienen gran relevancia en el desarrollo de las competencias del traductor, así como las características de los documentos; es obvio que, con el avance del tiempo y de la experiencia, el traductor se especializa cada vez en un mayor grado, y esto contribuye a garantizar la calidad en los documentos que traduce. En la figura 10 se observa el nivel de estudios de los traductores que prestan sus servicios a las empresas en el Distrito.

**Figura 10.** Nivel de estudios del traductor



Fuente: autor

El 43 % de los traductores tiene un pregrado diferente a idiomas, el 32 % realizó estudios lingüísticos y filológicos, el 10 % tiene especialización relacionada con traducción, el 6 % tiene magíster y el 1 % otro tipo de estudios, tal como se muestra en la figura 10. Estos datos muestran que la prestación del servicio está estrechamente vinculada con el conocimiento lingüístico adquirido por contacto directo con los idiomas, y en gran medida, muestran también la importancia que tienen los estudios lingüísticos del traductor.

De igual manera, cabe mencionar que el traductor, independientemente de la forma como adquirió el conocimiento lingüístico, tiene un doble compromiso en la traducción: esta responsabilidad de doble vía está relacionada con el conocimiento del tema y con el saber en torno a las diferencias lingüísticas de los idiomas inmersos en la traducción de los documentos que requieren las empresas. Según esto, para el traductor es necesario documentarse y conocer las temáticas que se traducen, así como tener conocimientos lingüísticos, de registro, gramática y sentido de los idiomas inmersos en la traducción, ya que estas son competencias estrechamente ligadas que complementan la calidad de la traducción.

Cuando el personal realiza la traducción de documentos, por lo general se enfrenta a problemas no solo lingüísticos, sino también de conocimiento del tema y de tipo textual, que dificultan, en determinado grado, llevar el proceso de traducción de manera más óptima. Dichas

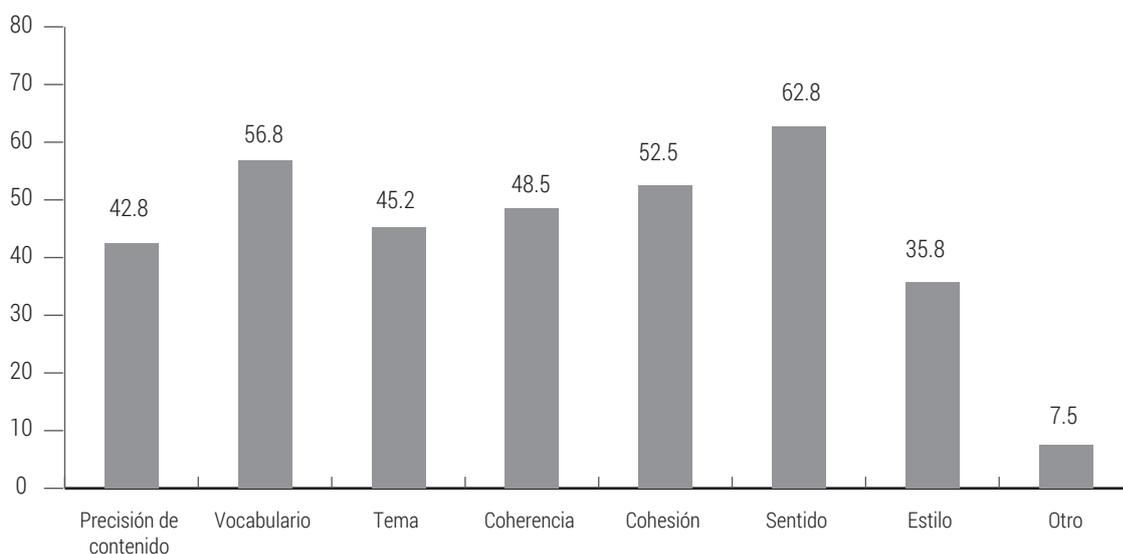
dificultades están estrechamente relacionadas con la calidad de los documentos, y por eso es importante que el traductor tenga en cuenta cada uno de dichos criterios para realizar con éxito y con la mejor calidad posible la traducción de los textos que se le encomiendan.

Por lo general, en la traducción de documentos, el traductor se ve enfrentado a los problemas que muestra la figura 11: con el 62.8 %, está la dificultad de encontrar sentido a algunas partes del texto; con el 56.8 %, la referida al vocabulario de textos especializados; con el 52.5 %, los problemas de cohesión; con el 48.5 %, los problemas de coherencia; con el 45.2 %, el desconocimiento del tema; con el 42.5 %, la precisión del contenido; y con el 35.8 %, el estilo de los documentos.

Los problemas y las dificultades que enfrenta el traductor señalan una característica en los documentos; de tal manera, estos requieren personal especializado y con competencias específicas sobre conocimientos textuales, lingüísticos y temáticos, pues estos aspectos son los que presentan más alto índice de relevancia al momento de realizar la traducción del documento.

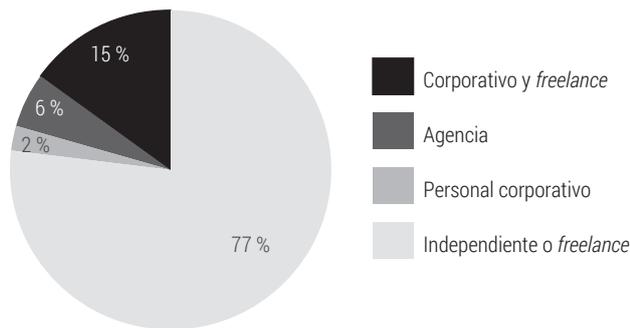
Por otro lado, el personal involucrado en los procesos de traducción puede estar contratado de forma directa por la empresa, como cualquier empleado corporativo, trabajar de forma independiente o freelance, o estar contratado por una agencia de traducción que subcontrata sus servicios.

**Figura 11.** Grado de relevancia de los problemas a los cuales se enfrenta el traductor de documentos escritos



Fuente: autor

**Figura 12.** Porcentajes en el vínculo laboral de los traductores con la empresa



Fuente: autor

De acuerdo con la figura 12, la traducción de documentos en el Distrito, en un 77 %, la realiza personal independiente o freelance; en un 15 %, tanto personal corporativo como traductores freelance, en un 6 %, personal de agencias, y en un 2 %, personal que hace parte de la nómina de la empresa. Esto muestra la informalidad del servicio de traducción, ya que las empresas no requieren contratar personal que trabaje para ellas de forma permanente. Esto evidencia las desventajas que tiene el traductor para ser reconocido como profesional, ya que generalmente se accede a sus servicios por necesidad y no por continuidad.

Además, al analizar la figura 7, en torno a la importancia de la información de los documentos, se evidencia que los traductores deben especializarse en la traducción de documentos legales, como contratos laborales, de compraventa y de renta, y certificados y pólizas; también, en la traducción de textos de tipo comercial y documentos técnicos, como manuales, instrucciones y especificaciones; por último, entre los más relevantes, están los de información de negocios. En menor grado, pero no con menor importancia, está la traducción de correspondencia, como cartas, correos electrónicos, textos económicos y financieros.

## Conclusiones

Caracterizar los documentos por traducir contribuye a definir los parámetros y lineamientos de la traducción. Es necesario recordar que el contexto juega un papel muy importante en la caracterización de los documentos y en los lineamientos en que se ofrece el servicio. Por otro lado, los lineamientos textuales de los documentos permiten, a su vez, definir las competencias del traductor, por lo que la necesidad de traductores especializados es importante en el servicio de traducción, así como

seguir un proceso que garantice la viabilidad y calidad del servicio ofrecido.

A nivel de Bogotá, los ámbitos que más requieren del servicio de traducción de documentos son comercio, servicios, petróleo, turismo y tecnología, lo que a su vez se relaciona con la importancia que tiene la traducción según los sectores: en su orden, estos son comercio, tecnología, telecomunicaciones y servicios. Los departamentos de las empresas donde más se necesita la traducción de documentos son los de mercadeo y comercio, compras y suministros, e investigación.

Los idiomas más importantes en la traducción de documentos son, en su orden, inglés, español, portugués, alemán, francés, mandarín y coreano. Teniendo en cuenta tanto el idioma de origen como el idioma *target*, el orden por importancia es inglés-español, español-inglés, francés-español, español-francés, portugués-español, español-portugués, alemán-español, mandarín-español, coreano-español y español-alemán.

La traducción de los documentos de tipo legal, con información comercial, textos técnicos y de contenido de negocios, son los más relevantes al momento de requerir del servicio de traducción. Por otro lado, el promedio de páginas que traduce una empresa en el Distrito es de 64 por mes, lo que convierte a este en un ámbito excelente para ofrecer el servicio; y en relación a la frecuencia con que se realiza la traducción de documentos, esta es de entre cuatro y cinco veces, y de entre seis y diez veces, las más importantes.

En cuanto a los beneficios que la traducción de documentos brinda a la empresa, la agilidad en los procesos es la más relevante, seguida del mejoramiento en el trabajo en equipo, la calidad de la traducción y los beneficios económicos.

Los traductores que ofrecen el servicio de traducción en Bogotá tienen un nivel de estudios, en su orden, con un pregrado diferente a idiomas en su mayoría, personal que realizó estudios lingüísticos y filológicos, y personal especializado en traducción. En relación al vínculo laboral que los traductores tienen con las empresas capitalinas, la mayoría lo tiene por prestación de servicios de trabajo, como *freelance*.

Por último, en cuanto a los problemas que tienen los traductores en la traducción de documentos, los más relevantes son las dificultades de sentido en algunas partes del texto, el vocabulario en textos especializados, los problemas de cohesión, los problemas de coherencia, el desconocimiento del tema, y los problemas de precisión de contenido y de estilo.

## Financiación

El autor manifiesta no tener financiación.

## Agradecimientos

Al grupo de Investigación Lingüística Aplicada y Comunicación Organizacional de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, y a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad EAN, por su soporte y colaboración.

## Conflictos de interés

El autor manifiesta no tener conflictos de interés.

## Referencias

- Adamo, G. (2000). La terminología en la teoría y la práctica de la traducción. *Hieronymus*, 9(10), 83-96.
- Álvarez, M. (2010). El papel del contexto en la traducción y la interpretación. *Revista Entre Culturas*, 2. Recuperado de: <http://www.entreculturas.uma.es/n2pdf/resena04.pdf>
- Borja, A. (1999). *La traducción jurídica: didáctica y aspectos textuales*. Recuperado de: <http://cvc.cervantes.es/lengua/aproximaciones/borja.htm>
- Cabré, M. (2002). Análisis textual y terminología, factores de activación de la competencia cognitiva en la traducción. *Universitat Jaume*, 87-105.
- Cabré, T. (2004). La terminología en la traducción especializada. Manual de documentación y terminología para la traducción especializada. *Instrumenta Bibliología*, 89-122.
- Clavijo, B. (2011). Algunos aportes de la traducción jurídica y oficial en Colombia. *Revista EAN*, 68. Recuperado de: <http://journal.ean.edu.co/index.php/Revista/article/viewFile/491/435>
- Faber, P. (2012). *Terminología, traducción especializada y adquisición de conocimiento*. Recuperado de: <http://lexicon.ugr.es/pdf/faber2010.pdf>
- Ferrari, L., y Giammatteo, M. (1998). *La reseña crítica como clase textual: caracterización empírica y propuesta pedagógica*. Recuperado de: [http://www.ehu.es/PAT/compe/lanak/La\\_resena\\_critica.pdf](http://www.ehu.es/PAT/compe/lanak/La_resena_critica.pdf)
- García, V. (1983). *En torno a la traducción*. Gredos: Madrid.
- García, V. (1994). Traducción: historia y teoría. *Revista Trans*, 1, 185-192.
- González, R. (2003). La coherencia textual como fenómeno discursivo. *Revista Rilce*. Universidad Autónoma de Madrid, 19, 217-242.
- Halina, A. (2012). *La triangulación como criterio de validación interno de investigación exploratoria*. Recuperado de: <http://www.psico.unlp.edu.ar/segundocongreso/pdf/ejes/metod/039.pdf>
- Hurtado, A. (1996). *Traducción y traductología: Introducción a la traductología*. Madrid: Cátedra.
- Icontec, Instituto Colombiano de Normas Técnicas y certificación. (2010). *Norma técnica de servicios de traducción*. Bogotá: Icontec.
- IndexMundi*. Recuperado de: [www.indexmundi.com/es/colombia/exportaciones\\_destino.html](http://www.indexmundi.com/es/colombia/exportaciones_destino.html)
- Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa, síntesis conceptual. *Revista IIPSI (Facultad de Psicología UN-MSM)*, 9, 123-146.
- Mayor, B. (2007). La importancia de la tipología textual pragmática para la formación de traductores médicos. Recuperado de: [http://www.medtrad.org/panacea/IndiceGeneral/n26\\_tribuna-Serrano.pdf](http://www.medtrad.org/panacea/IndiceGeneral/n26_tribuna-Serrano.pdf)
- Mayoral, A. (2001). Lenguajes de especialidad y traducción especializada. La traducción jurídica. Recuperado de: [http://www.ugr.es/~rasensio/docs/LSP\\_y\\_traducccion.pdf](http://www.ugr.es/~rasensio/docs/LSP_y_traducccion.pdf)
- Pellerey, R. (2006). La utopía de la traducción. *Revista Designis*, 10, 215-226.
- Sánchez, S. (2006). Hacia la caracterización textual: una propuesta. La construcción de los parámetros de la traducción. *Actas del XXXV Simposio Internacional de la Sociedad Española de Lingüística* (pp. 1642-1665). León: Universidad de León.
- Santos, I. (2010). *Diferentes conceptos de globalización y el papel del traductor*. Recuperado de: <http://irenesantosbravo.wordpress.com/2010/11/17/diferentes-conceptos-de-la-globalizacion-y-el-papel-del-traductor/>
- Wimmer, S. (2011). *El proceso de la traducción especializada inversa: modelo, validación empírica y aplicación didáctica*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

# Gestión de activos intelectuales y creación de valor

Miguel Ángel Olarte Reyes  
Jenny Paola Lis Gutiérrez

## Autores

Miguel Ángel Olarte Reyes

Subgerente administrativo en Estudios Palacios Lleras. Estudiante de Maestría en Gestión de Organizaciones. Administrador de Empresas, Bogotá, Colombia. Contacto: molarte1@unal.edu.co

Jenny Paola Lis Gutiérrez

Decana Facultad de Investigación en la Escuela de Administración Pública (ESAP). Candidata a Doctora en Ingeniería, Industria y Organizaciones. Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales; Magister en Sociedades Contemporáneas Comparadas; Especialidad en Geografía y Planeación. Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Contacto: jplis@unal.edu.co

## Palabras clave

Capital intelectual, propiedad intelectual, conocimiento, gestión, creación de valor.

## Keywords

Intellectual capital, intellectual property, knowledge, management, value creation.

JEL: O34, D23, D24, O30, P14

Fecha de recepción: 23-10-2015

Fecha de aprobación: 30-11-2015

## Cómo citar este artículo

Olarte Reyes, M., & Lis-Gutiérrez, J. (2015). Gestión de activos intelectuales y creación de valor. *Administración y Desarrollo*, 45(2), 190-207. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/11>

## Resumen

Este artículo tiene como propósito identificar el vínculo existente entre Capital Intelectual (CI) y Propiedad Intelectual (PI) y la forma mediante la cual se pueden gestionar para crear valor en las organizaciones. Lo anterior, partiendo de una contextualización y análisis de la producción académica indexada sobre el tema en el índice bibliográfico Scopus, y de la revisión de los documentos disponibles en los servicios de indexación y resumen Scopus, ScienceDirect, Scielo, SSRN y Emerald. Con la investigación realizada se concluye que existe una estrecha relación entre CI y PI, y que ambos son elementos intangibles que, dependiendo de su manejo adecuado, podrían crear un valor significativo para las organizaciones.

## Intellectual assets management and value creation

### Abstract

This article aims to identify the relationship between the Intellectual Capital (IC) and the Intellectual property (IP) and the way in which both can manage to create value in the organizations. The study was developed considering the following aspects: first a contextualization and analysis of the academic production indexed about the matter in Scopus, a bibliography index, followed by the revision of the available documents in the indexation service and finished with Scopus, Science Direct, Scielo(SSRN) and Emerald summary. A very tight relationship between CI and PI was found, and it was observed that both are intangible elements which in accordance with their proper management could create a meaningful value for the organizations.

## Gestão de ativos intelectuais e criação de valor

## Resumo

Este artigo tem como propósito identificar o vínculo existente entre Capital Intelectual (CI) e a Propriedade Intelectual (PI) e a forma mediante a qual se podem gerir para criar valor nas organizações. O anterior, partindo de uma contextualização e análise da produção académica indexada sobre o tema no índice bibliográfico Scopus e a revisão dos documentos disponíveis nos serviços de indexação e resumo: Scopus, ScienceDirect, Scielo, SSRN e Emerald. Com a investigação realizada conclui-se que existe uma estreita relação entre CI e PI, e que ambos são elementos intangíveis que dependendo de seu manejo adequado, poderiam criar um valor significativo para as organizações.

## Gestion des actifs intellectuels et création de valeur

## Résumé

Cet article vise à identifier le lien entre le capital intellectuel (IC) et la propriété intellectuelle (IP) et la manière dont ils sont possibles de gérer afin de créer de la valeur dans les organisations. Cela, en considérant la contextualisation et l'analyse de la production académique indexée sur le sujet et que fait partie de l'indice bibliographique Scopus ainsi que de la documentation disponible dans: ScienceDirect, Scielo, SSRN et Emerald. La recherche menée permet de conclure qu'il existe une relation étroite entre CI et PI, que les deux sont des éléments intangibles et qui en fonction de son usage, pourraient créer une valeur significative pour les organisations.

## Palavras-chave

Capital intelectual, propriedade intelectual, conhecimento, gestão, criação de valor

## Mots-clés

Capital intellectuel, propriété intellectuelle, gestion des connaissances, création de valeur

## Introducción

Desde inicios de la década de 1990 y partiendo de la necesidad de tener un acercamiento a la valoración de los activos intangibles en las organizaciones, nació el interés de la comunidad académica por analizar el Capital Intelectual (en adelante CI) (Dumay y Garanina, 2013), en especial para el caso de organizaciones productoras de bienes y servicios (sector secundario y terciario). Del mismo modo, se empezó a estudiar la forma como el conocimiento podría convertirse en fuente de innovación para lograr el incremento de valor de la organización en el mercado (Drucker, 1986).

Posteriormente, la empresa *Skandia Assurance and Financial Services* (AFS), preocupada por lograr el desarrollo de una herramienta que le permitiera valorar sus activos intangibles, creó en 1991 el primer departamento de CI, como respuesta al surgimiento de la nueva era del conocimiento. Esta, de acuerdo con Edvinsson (1997), requería del desarrollo de una economía basada en el conocimiento, así como claridad en cuanto a la forma de gestionarlo dentro de una organización.

Desde otro punto de vista, en la organización, los derechos de propiedad intelectual (en adelante PI) también se presentan como elementos intangibles que corresponden a patentes, programas informáticos, bases de datos, estructura organizacional y desarrollo de marca. Esto, incorporado en el interior de la organización, fue denominado por algunos autores (Ciprian, Valentin, Mădălina, y Mădălina, 2012) como *capital estructural*, es decir, uno de los componentes del CI expresados por Dumay (2012).

De igual forma, otros estudios como los de Wu, Lin y Hsu (2007), Cantú y Ceballos (2010), Glotova (2013), Rogo, Cricelli y Grimaldi (2014), entre otros, señalaron que el valor creado por la organización, de acuerdo con el desarrollo de su PI y el registro de patentes corporativas, también podía estar dado por lo que Striukova (2007) clasificó en cuatro categorías: individuos, sistemas, estructura organizacional y mercado. Todo lo anterior, centrado en incrementar el valor en la organización desde la gestión de los activos intelectuales de CI y PI.

Entre tanto, las organizaciones han adoptado prácticas empresariales encaminadas a mejorar sus ingresos, creando, en ciertos ámbitos, lo que Arewa (2006) consideró los paradigmas de los intangibles: es decir, la relación entre intangibles, estructura de la PI y la innovación. A su vez, Mohamed (2015) señaló que los activos intelectuales en una economía basada en el conocimiento representan para las organizaciones el principal elemento de éxito o de fracaso en la consecución de los objetivos corporativos.

No debe olvidarse que también se aborda el estudio de los intangibles desde otras disciplinas, por ejemplo economía, sociología, psicología y administración (Cruz, Saliba, Kimura, & Sumoyama, 2014). Todas ellas están encaminadas a entender cómo se deberían gestionar de forma correcta los elementos intangibles de una organización, en especial, mediante la gestión y medición de los activos de difícil valoración. Ahora bien, lo anterior, partiendo de la base de que hoy la gestión moderna de las empresas requiere del desarrollo de nuevas herramientas que les permitan ser más competitivas en el mercado en el cual actúan, en especial para el manejo de los activos intangibles como base fundamental del conocimiento de la organización, así como las habilidades que desarrollan este tipo de activos, para hacer frente a los procesos de cambio constante del mercado (Monagas-Docasal, 2012).

En este contexto, es importante preguntarse de qué manera se ha interpretado el vínculo existente entre CI y PI en la literatura académica, y cuáles han sido las estrategias de gestión propuestas para que dichos elementos se conviertan en creadores de valor en las organizaciones. En tal sentido, en la investigación que se realizó se identificó que el vínculo existente entre PI y CI es de complementariedad, y su adecuada gestión se traduce en ventajas competitivas que conducen a la creación de valor para la organización.

Para cumplir con el propósito del documento, inicialmente se llevará a cabo un análisis bibliométrico descriptivo y de monitoreo (primera sección). Posteriormente, se realizará una revisión de la literatura académica en los índices bibliográficos e índices de citas que hacen parte de los SIREs: Scopus, ScienceDirect, Scielo, SSRN y Emerald<sup>1</sup>, para el periodo comprendido entre 1997 y abril de 2015, con el fin de identificar el marco teórico relacionado con los términos de CI y PI (segunda sección),

<sup>1</sup> Scopus, ScienceDirect y Emerald son bases de datos bibliográficos por suscripción, por lo que es posible que no todos los artículos seleccionados para esta investigación estén disponibles de forma gratuita. Con el propósito de revisar otras fuentes de información literaria de libre acceso, se utilizaron los índices bibliográficos Scielo y SSRN.

y determinando, de acuerdo con la literatura consultada, cómo se puede estructurar una ventaja competitiva a través de las estrategias de gestión de los activos intangibles para convertirlos en creadores de valor (tercera parte).

## Indicadores sobre la producción académica en temas relacionados con CI y PI

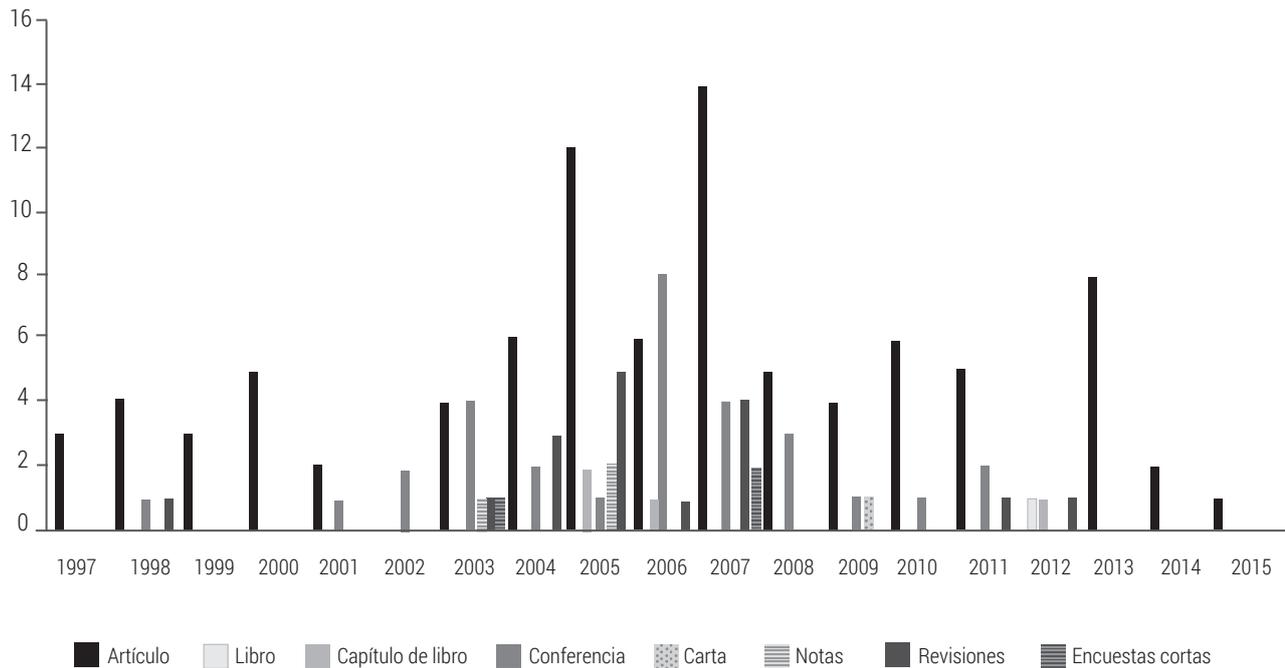
En esta sección, se llevará a cabo un análisis bibliométrico descriptivo y de monitoreo que, de acuerdo con Gauthier (1998), permite sistematizar y entender los trabajos realizados en determinados campos del conocimiento. De igual manera, este autor señala que la bibliometría es una herramienta de análisis para la toma de decisiones, que a su vez incluye el desarrollo y la evaluación de los programas de ciencia y tecnología, la gestión en investigaciones públicas y privadas o el monitoreo tecnológico para la creación de estrategias.

Por su parte, Callon, Courtial y Penan (1995) señalan que mediante el estudio de documentos especializados en temas específicos del conocimiento se han afianzado metodologías de investigación como la bibliometría; en su trabajo también presentan la evolución (desde 1979) del análisis de la actividad científica y tecnológica a partir de las publicaciones, encontrando patrones de aislamiento o integración de las comunidades científicas nacionales, la relación existente entre investigación académica y aplicaciones tecnológicas, y las interacciones entre campos de investigación diversos.

Ahora bien, para esta sección bibliométrica, y como una muestra de la literatura académica, se utilizó la información generada y disponible en Scopus<sup>2</sup>, desde las primeras publicaciones encontradas en el año 1997 hasta abril de 2015, empleando como criterio de búsqueda<sup>3</sup> los siguientes parámetros: [TITLE-ABS-KEY (*intellectual capital*) AND TITLE-ABS-KEY (*intellectual property*)],

<sup>2</sup> Scopus, de acuerdo con Elsevier (2015), es considerada una herramienta donde se encuentra la más amplia base de datos de resúmenes y de citas literarias, las cuales, de acuerdo con ciertos parámetros de búsqueda presentes en su interfaz, permiten identificar y analizar las producciones académicas de tipo científico en campos del conocimiento como ciencia, tecnología, medicina, ciencias sociales, artes y ciencias humanas, revisadas por especialistas, desde un contexto global.

<sup>3</sup> Con los criterios señalados no se descarta la posibilidad de que en la literatura existan otros términos relacionados con los activos intangibles; solo se consideraron pertinentes en esta investigación los términos CI y PI, debido a la importancia que se les ha dado en la literatura académica. Por consiguiente, no es intención de los autores desconocer otros trabajos desarrollados en este campo de estudio.

**Figura 1.** Evolución de la literatura relacionada con CI y PI (1997-abril de 2015)

Fuente: elaboración propia a partir de Scopus (2015)

esto con el fin de lograr un resultado más exacto y que permitiera identificar los términos antes señalados, bien sea en el título, en el resumen o en las palabras claves de los documentos disponibles.<sup>4</sup>

A partir de los parámetros señalados, se encontraron indexados en Scopus 149 documentos publicados desde 1997 hasta abril de 2015. El 60.40 % de los textos correspondió a artículos, el 20.13 % a conferencias, el 11.41 % a revisiones, el 3.36 % a capítulos de libro o libros, y el 4.70 % fueron cartas, notas y estudios cortos. Durante el periodo antes señalado, se pudo identificar que entre 2003 y 2007 se publicó el mayor número de trabajos y, en promedio por año se escribieron ocho documentos.

Cabe anotar que, entre 2002 y 2012 en Scopus, no se encontró producción literaria bajo la tipología *artículos* (figura 1); sin embargo, sí hay trabajos como conferen-

cias y revisiones que incluyeron simultáneamente los términos CI y PI durante estos dos años.

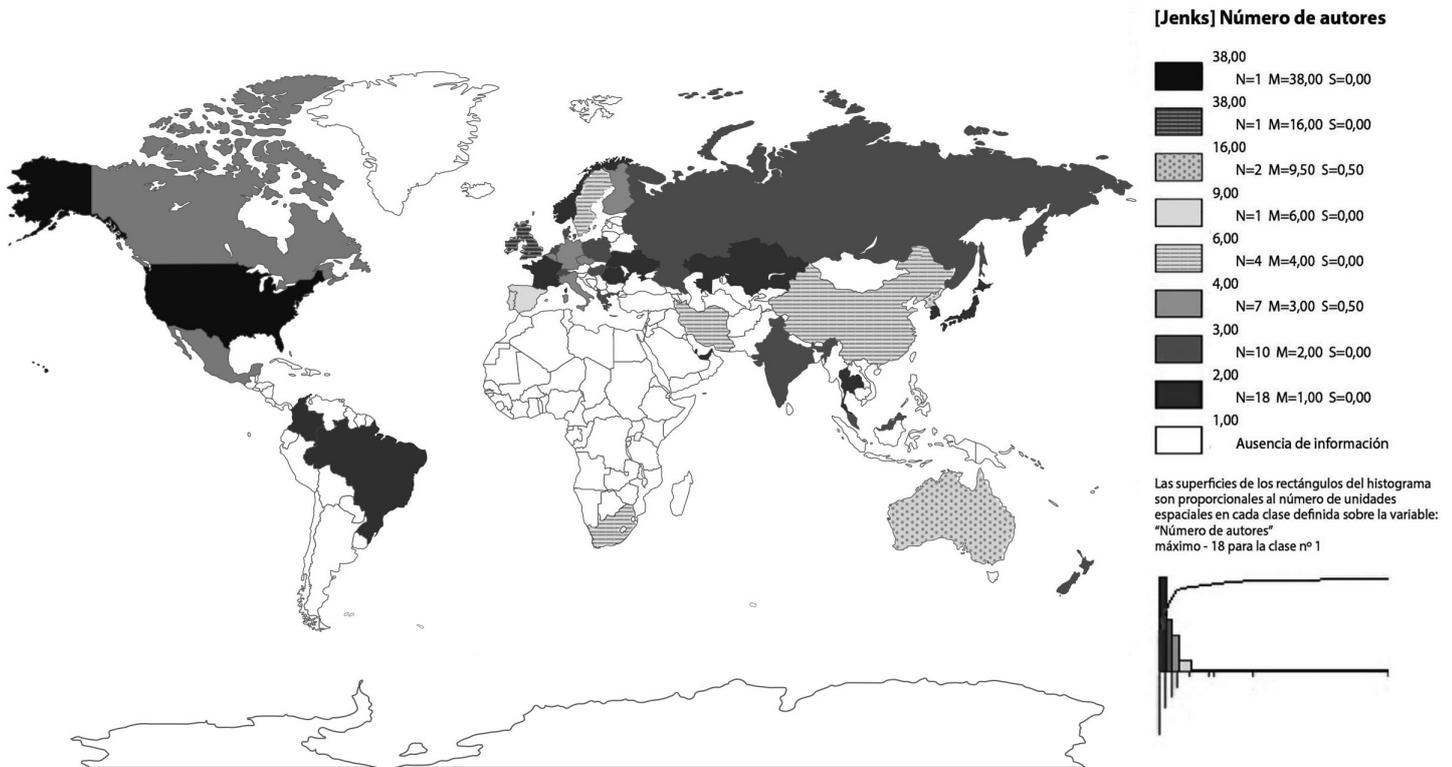
Asimismo, en la figura 1 se puede apreciar, por año y por tipo de documento, todos los trabajos que sí incluyeron de manera simultánea los términos antes señalados. Además, se observó que durante los últimos años, no se ha producido una cantidad representativa de documentos que incluyeran dichos términos.

Ahora bien, con respecto al idioma de la producción académica que incorporaron los términos CI y PI en su mayoría correspondieron al inglés (97.32 %). La segunda lengua de publicación fue el español (1.34 %), seguido de ruso (0.67 %) y ucraniano (0.67 %).

En cuanto a la ubicación geográfica, se identificó que los países con mayor número de autores, de acuerdo con la filiación institucional, correspondieron a: Estados Unidos (38), Reino Unido (16), Australia (10), Taiwán (9), España (6), China (4), Irán (4), Suecia (4) y Sudáfrica (4). Los otros países en los cuales se publicó sobre el tema fueron: Bélgica (3), Canadá (3), República Checa (3),

<sup>4</sup> De no realizarse la búsqueda simultánea, el número de las publicaciones identificadas ascendería a 10 360 documentos disponibles.

**Figura 2.** Ubicación geográfica por autores, de acuerdo a su filiación institucional



Fuente: elaboración propia a partir de Philcarto (2015)

Finlandia (3), Alemania (3), Italia (3), México (3), Hungría (2), India (2), Irlanda (2), Grecia (2), Malasia (2), Holanda (2) Nueva Zelanda (2), Polonia (2), Rusia (2), Suiza (2), Francia (1), Noruega (1), Hong Kong (1), Qatar (1), Rumania (1), Israel (1), Singapur (1), Jamaica (1), Corea del Sur (1), Japón (1), Albania (1), Brasil (1), Kazajistán (1), Tailandia (1), Ucrania (1), Unión de Emiratos Árabes (1), Colombia (1) y Dinamarca (1) (figura 2).

Cabe resaltar que para el caso de América Latina, en la figura 2 se evidenció que solo se han elaborado escritos por autores con filiación institucional de Colombia y Brasil. A su vez, fue posible identificar que los autores con mayor número de publicaciones que incorporaron de manera simultánea los términos CI y PI fueron: Ove Granstrand (3), David Birchall (2), Bernard Marr (2), Ali Mohaghar (2), Adel Moslehi (2), Road Stout (2) y Philip

Vergauwen (2). En la tabla 1, se puede observar que de los siete autores con más publicaciones sobre CI y PI, el más representativo por el número de citas recibidas en Scopus, y por su trabajo realizado sobre este tema, fue Philip Vergauwen, con 77 citas.

Igualmente, se incluyó el índice H de estos autores, de acuerdo con la clasificación más alta de todas las publicaciones en dicho índice, no solo por la producción de contenidos relacionados con CI y PI, sino por todos sus escritos; se encontró que los dos autores con mayor número de citas y con el índice H más alto fueron: Ove Granstrand, miembro de la Universidad Tecnológica de Suecia, con 1016 citas y un índice H de 10, y Bernard Marr, miembro de la Escuela de Negocios de Cranfield en Inglaterra, con 371 citas y un índice H de 9 (tabla 1).

**Tabla 1.** Lista de autores con más publicaciones relacionadas en Scopus sobre CI y PI

Autor	Núm. de trabajos sobre CI y PI	País de la filiación institucional	Filiación institucional	Núm. de documentos en Scopus	Índice H en Scopus	Coautores	Núm. de citaciones sobre CI y PI Scopus	Núm. de citaciones totales del autor en Scopus
Granstrand, Ove	3	Gotemburgo – Suecia	U. Tecnológica Chalmers, Departamento de Gestión de la Tecnología y Economía, Goteburgo, Suecia	28	10	20	11	1016
Birchall, David	2	Reino Unido	Escuela de Negocios Henley, Departamento de Gestión, Groenlandia -Reino Unido	33	7	22	1	141
Marr, Bernard	2	Reino Unido	Escuela de Negocios Cranfield, Inglaterra	20	9	22	17	371
Mohagha, Ali	2	Teherán, Irán	Universidad de Teherán, Facultad de Gestión, Teherán-Irán	17	2	36	1	59
Moslehi, Adel	2	Teherán, Irán	Universidad de Teherán, Facultad de Gestión, Teherán-Irán	17	2	36	1	1
Stout, Road	2	África del Sur	Súper Grupo de la Cadena de Suministros	2	0	0	0	0
Vergauwen, Philip	2	Holanda	Universidad de Maastricht, Departamento de Contabilidad y Gestión de la Información, Holanda	5	5	8	74	198

Fuente: elaboración propia a partir de Scopus (2015)

De igual forma, se identificó que de los diez documentos que incluyeron contenidos relacionados con CI y PI, los dos artículos con mayor número de citaciones recibidas en Scopus fueron los de los autores: Karl Wiig, por su artículo *Integrating Intellectual Capital And Knowledge Management*, con 174 citaciones; y Ranjit Bose, por la publicación *Knowledge Management Metrics*, con 112 citaciones.

El listado completo de los diez trabajos más citados en Scopus sobre estas temáticas, se relacionan en la tabla 2.

Con respecto a los medios de difusión de los documentos producidos, se encontró en Scopus que en su mayoría correspondían a las áreas de estudio de administración,

gestión, contabilidad, ciencias de la computación y ciencias de la salud. Asimismo, los dos medios más representativos en Scopus, con publicaciones relacionadas sobre este tema, fueron: *International Journal of Technology Management* y *el Journal of Intellectual Capital*, ambos con igual número de publicaciones indexadas.

En la tabla 3 se presenta el listado completo de los diez medios de difusión más representativos, organizado por nombre del medio que publicó el documento, área de estudio en la cual se encuentra inscrito, el país de origen y el número de documentos publicados en Scopus.

En la información relacionada en la tabla 3, se observa que de los diez medios de difusión de temas de CI y PI,

**Tabla 2.** Diez documentos más citados sobre CI y PI en Scopus

Año de publicación	Autor	Título	Núm. de veces citadas en Scopus
1997	Wiig, Karl M.	Integrating Intellectual Capital And Knowledge Management.	174
2004	Bose, Ranjit	Knowledge Management Metrics.	112
2004	Willcocks, Leslie; Hindle, John; Feeny David; Lacity, Mary	IT And Business Process Outsourcing: The Knowledge Potential.	94
2004	Egbu, Charles O.	Managing Knowledge And Intellectual Capital For Improved Organizational Innovations In The Construction Industry: An Examination Of Critical Success Factors.	81
2004	Lengnick-Hall, Cynthia; Lengnick-Hall, Mark; Abdinnour-Helm, Sue.	The Role Of Social And Intellectual Capital In Achieving Competitive Advantage Through Enterprise Resource Planning (ERP) Systems.	73
2005	Abdolmohammadi, Mohammad	Intellectual Capital Disclosure And Market Capitalization.	67
2005	Hayton, James	Competing In The New Economy: The Effect Of Intellectual Capital On Corporate Entrepreneurship In High-Technology New Ventures.	66
2005	Du Plessis, Marina.	Drivers Of Knowledge Management In The Corporate Environment.	59
2004	Oliver, Amalya	Biotechnology Entrepreneurial Scientists And Their Collaborations.	55
2007	Hurmelinna- Laukkanen, Pia; Kylaheiko, Kalevi; Jauhainen, Tiina.	The Janus Face Of The Appropriability Regime In The Protection Of Innovations: Theoretical Re-Appraisal And Empirical Analysis.	53

Fuente: elaboración propia a partir de Scopus (2015)

**Tabla 3.** Diez medios de publicación más representativos en temas de CI y PI

Medio de publicación	Área de estudio	País de origen	Núm. de documentos publicados en Scopus
International Journal of Technology Management	Administración, gestión y contabilidad - Ciencias de la computación y ciencias sociales	Indonesia	8
Journal of Intellectual Capital	Administración, gestión y contabilidad - Ciencias sociales	Reino Unido	8
Nursing Administration Quarterly	Ciencias de la salud - Enfermería	Estados Unidos	6
Proceedings of the European Conference on Knowledge Management, ECKM	Ciencias de la decisión, en las categorías de sistemas de información y gestión	Reino Unido	4
Automotive Industries AI	Ingeniería	Estados Unidos	3
ICMIT 2006 Proceedings - 2006 IEEE International Conference on Management of Innovation and Technology	Administración, gestión, contabilidad y tecnología - Ciencias de la computación y ciencias sociales	Estados Unidos	3
Lecture Notes in Computer Science	Ciencias de la computación - Matemáticas	Alemania	3
Management Decision	Administración, gestión y contabilidad - Ciencias de la decisión	Reino Unido	3
Engineering, Construction and Architectural Management	Administración, gestión y contabilidad - Ciencias de la computación y ciencias sociales	Reino Unido	2
Expert Systems with Applications	Ciencias de la computación - Ingeniería	Reino Unido	2

Fuente: elaboración propia a partir de Scopus (2015) y SClmago (2015)

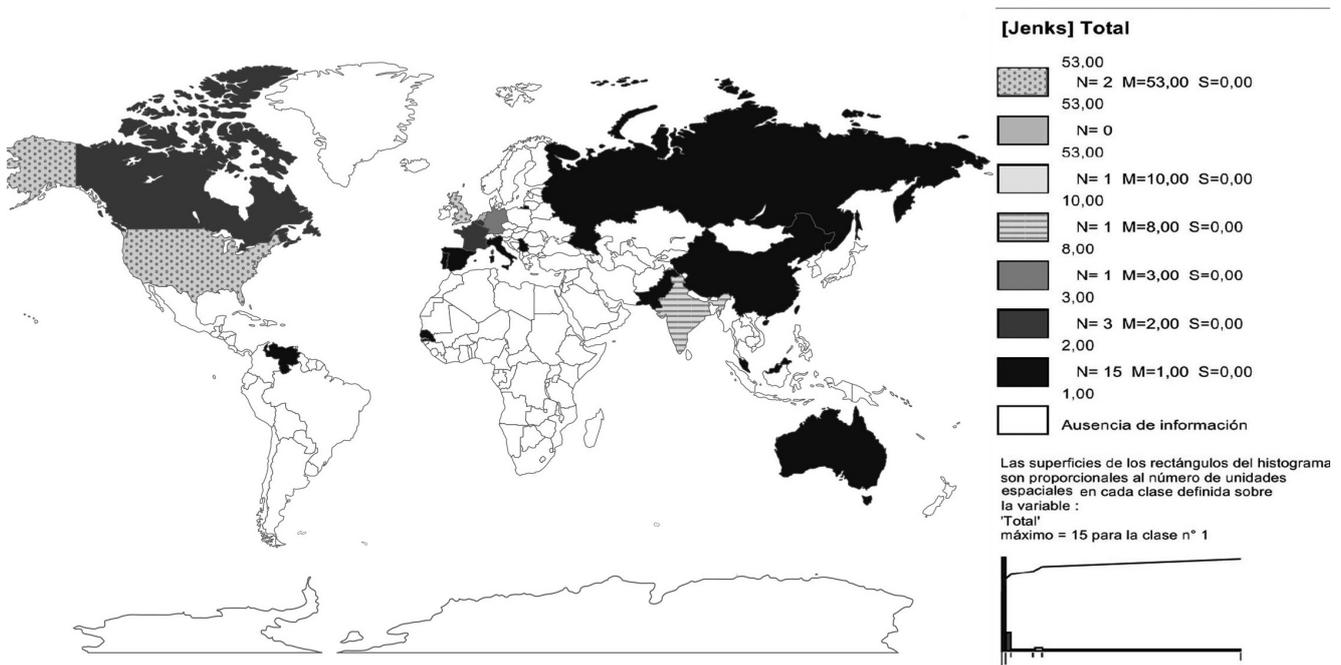
los más representativos por país y por la cantidad de documentos producidos, fueron: 19 trabajos realizados en Reino Unido, 12 en Estados Unidos, 8 en Indonesia y 3 en Alemania.

Sin embargo, en la figura 3 se puede apreciar la ubicación geográfica de los medios de difusión de las 149 publicaciones encontradas en Scopus. De igual manera, se resalta que los cinco países con mayor número de publicaciones fueron: Reino Unido (53), Estados Unidos (53), Holanda (10), Indonesia (8) y Alemania (3).

Asimismo, el análisis arrojó que de las 10 palabras más utilizadas en los documentos encontrados en Scopus, las más representativas, por el número de veces que fueron mencionadas en los documentos, fueron: intelectual (20.08 %), capital (19.12 %), organización (10.90 %), conocimiento (10.85 %), gestión (10.49 %), desarrollo (6.41 %), valor (6.41 %), información (5.35 %), tecnología (5.35 %) y propiedad (5.05 %), tal como se puede apreciar en la figura 4.

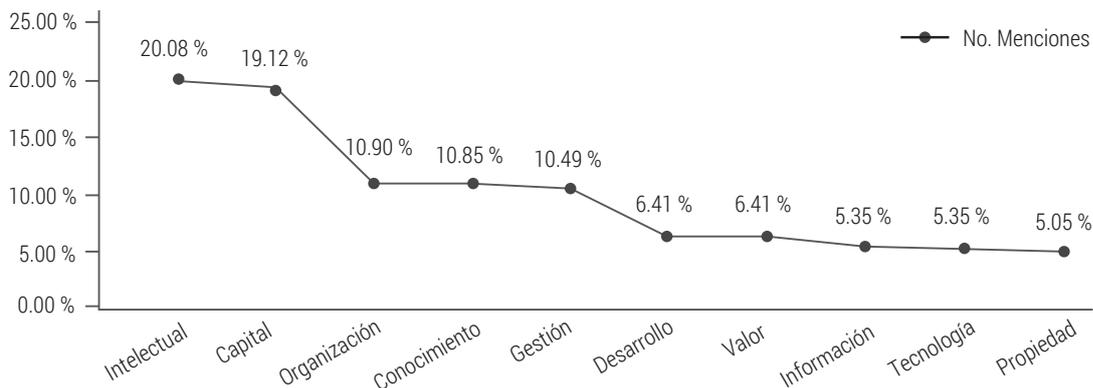
De acuerdo con la figura 4, la palabra *propiedad* apareció en los resultados con tan solo un 5.05 % de veces

**Figura 3.** Ubicación geográfica de los medios de difusión de contenido de CI y PI (1997-abril de 2015)



Fuente: elaboración propia a partir de Philcarto (2015)

**Figura 4.** Porcentaje de mención de términos encontrados de acuerdo con los resultados de Scopus



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus (2015)

mencionadas. Sin embargo, otras palabras, como por ejemplo información y tecnología, están levemente por encima, con 5.35 % de menciones cada una. Por lo que se observa, el énfasis de los 10 términos más utilizados en los documentos disponibles está en *intelectual* y *capital*, mientras que *propiedad* no ha tenido mayor relevancia.

A manera de resultado, y con lo descrito en este apartado, se pudo evidenciar cuáles fueron los principales indicadores de producción académica en temas relacionados con CI y PI, entre 1997 y abril de 2015; al respecto, se observó que, de acuerdo con los resultados obtenidos en el análisis bibliométrico, había poca producción literaria sobre este tema, por lo que de allí parte la pertinencia de relacionar estos términos con elementos como la gestión, y más aún, con los referidos a los activos intelectuales para la creación de valor en la organización. Por ello, desde un contexto teórico y de acuerdo con Arewa (2006), en el ámbito organizacional se ha vuelto más predominante el uso de los activos intangibles, en especial los que están en un marco legal y que se conocen como derechos de capital y propiedad. Por tal razón, y con el fin de realizar un acercamiento teórico, se hace necesario dar inicio a la identificación de los conceptos base de los términos señalados mediante la revisión de la literatura consultada, los cuales se presentan a continuación.

## Revisión de la literatura

En este apartado se realizará una revisión de la literatura académica, consultada en los índices bibliográficos e índices de citas Scopus, ScienceDirect, Scielo, SSRN y Emerald, con el propósito de identificar el marco teórico relacionado con los términos: activos intelectuales, CI, PI y creación de valor. Lo anterior, con el fin de lograr una mejor comprensión en cuanto a la forma como se ha interpretado el vínculo existente entre CI y PI, y cuáles han sido las estrategias de gestión propuestas para que dichos elementos se conviertan en creadores de valor para la organización.

### Activos intelectuales

De acuerdo con Wiig (1997), la gestión de los activos intangibles en la organización está dada por elementos como: patentes, tecnología, operación, prácticas empresariales, relación con los clientes internos y externos, gestión organizacional y otros activos de su estructura, como el conocimiento. Por su parte, Sveiby (1997) considera que en la organización existen elementos como el recurso humano, la contabilidad de costos y los sistemas de medición no financieros; además propuso el modelo *Intellectual Assets Monitor*; este modelo partió de la base

de que, para los activos intangibles, el objetivo de la medición, la función del usuario final y los aspectos relevantes, servían para definir en la organización su estructura interna y externa, así como el balance visible e invisible de los resultados obtenidos durante la operación.

Desde otras ópticas, Cohen, Nelson, y Walsh (2000) establecen que los activos intelectuales se encuentran inmersos mediante elementos como el conocimiento, la marca, las patentes, los estudios en investigación y desarrollo, *software*, entre otros; sin embargo, Allee (2000) señala que se han abierto múltiples cuestionamientos relacionados con la forma para entender y medir los activos intelectuales de CI y PI, por ser estos un elemento intangible de difícil valoración contable en la organización.

Por otro lado, en cuanto al uso de los términos de activos intelectuales y activos intangibles, Caddy (2000) establece que en la literatura han sido utilizados indistintamente; no obstante, aclara que existen diferencias como: 1) unos son más tangibles que otros, por ejemplo: el capital humano está relacionado con la fuerza de trabajo, de la cual se espera tener un beneficio futuro, de difícil valoración en los libros contables, y por tal razón, se puede considerar este como un activo intelectual; y 2) los activos intangibles, en ciertos casos, se pueden originar a través de los activos intelectuales; como ejemplo de ello, el autor señala las notas de laboratorio producidas por un individuo, las cuales, con el tiempo, la organización convierte en un producto que patenta y distribuye; esta patente, al momento de ser reconocida en los libros contables, pasa a ser un activo intangible valorado e incluido en la contabilidad de la organización.

De igual manera, Powell (2003), desde una perspectiva netamente contable, señala que los activos intangibles están plenamente definidos en la *International Accounting Standards Board* (IASB), en el capítulo 38. Además, considera que para que un activo intangible tenga este carácter, debe ser identificable, controlable y generar un beneficio económico futuro; esto, de igual forma, porque para su adquisición se percibió un costo de transacción o desarrollo, lo cual condujo a un resultado medible en libros contables.

Por su parte, Lev y Zambon (2003) señalan que los activos intelectuales están también integrados por elementos intangibles, como lo puede llegar a ser el desarrollo de una marca, que a su vez se convierte para la organización en fuente de crecimiento corporativo. Asimismo, Lev (2003) identificó que los componentes de los activos intangibles son elementos como: la competencia y las transformaciones experimentadas por la organización, que conllevan cambios en los activos intangibles

**Figura 5.** Elementos de los activos intangibles según Lev



Fuente: adaptado de Ciprian, Valentin, Mădălina, y Mădălina (2012)

de innovación, desarrollo y recurso humano. En la figura 5 se puede apreciar la forma mediante la cual se integran estos activos, siguiendo la propuesta de autores como Lev (2003), quien centró su atención en elementos intangibles como factores de cambio en la formulación de la estrategia corporativa.

Ahora bien, la gestión y la medición de los activos intelectuales como el capital y la propiedad, de acuerdo con Bart (2001), permiten a la organización tener una herramienta para crear, alimentar, controlar y mantener

una ventaja competitiva, con el fin de que esta no sea fácilmente imitable por la competencia. Asimismo, autores como Marr, Schiuma, y Neely (2004) concluyen que los activos de una organización pueden clasificarse como: financieros, físicos, relacionales, humanos, culturales, de propiedad, entre otros. Al igual, consideraron que las prácticas y las rutinas también son un activo, tal como se describe en la tabla 4.

En la tabla 4 se aprecia cómo estos activos intelectuales se pueden relacionar con los diversos tipos de capital

**Tabla 4.** Tipos de activos y su relación con los tipos de capital de la organización

Tipos de activos	Descripción	Tipos de capital
Activos financieros	Integran los recursos económicos que necesita la organización para garantizar su funcionamiento. Es el resultado de entradas y salidas de recursos económicos, que a su vez, en la operación organizacional, se entienden como flujo de caja.	Capital financiero
Activos físicos	Considerados como los elementos tangibles de la organización, como lo son: la planta, los equipos, la tierra y los recursos naturales. También se incluyen aquí elementos como la información, servidores, red física de comunicación o intranet.	Capital estructural
Activos relacionales	Están mutuamente relacionados entre la organización, los stakeholders, el intercambio de conocimiento y la innovación.	Capital tecnológico, de innovación, de aprendizaje y relacional
Activos humanos	Conformado por las habilidades de los empleados, competencias, compromiso, motivación y lealtad. Al mismo tiempo, este capital es factor clave de la organización.	Capital intelectual
Activos culturales	Entendidos como la cultura organizacional, los valores de la organización y la filosofía de administración de la compañía.	Capital relacional
Activos de propiedad intelectual	Representado por las patentes, la marca, registros, diseños, secretos de la organización, investigación y desarrollo, y derechos de autor.	Capital de propiedad intelectual
Las prácticas y las rutinas son un activo	Estas determinan los procesos y establecen la forma como se deben desarrollar los flujos de trabajo dentro de la organización.	Capital organizativo

Fuente: elaboración propia con base en Marr et al. (2004), Hvide y Kristiansen (2007) y Lara (2012).

mencionados por Hvide y Kristiansen (2007). De igual forma, se presenta el caso de las organizaciones altamente productoras de conocimiento (esto es, sector servicios), las cuales, de acuerdo con Ciprian et al. (2012), su valor en el mercado de hoy está dado por la relación 75 % a 85 %, representado en su mayoría por el valor que tiene para la organización los activos intelectuales.

Por su parte, Mohamed (2015) señala que los estudios sobre este tipo de activos se han centrado en la relación existente entre los activos intelectuales y el rendimiento financiero. Por tanto, los activos intelectuales juegan un papel importante en la mejora de la rentabilidad y el incremento de los ingresos para la organización y sus accionistas (Kianto, Ritala, Spender, & Vanhala, 2014).

A su vez, uno de los principales activos intelectuales de rentabilidad en la organización es el relacionado con el CI. Por su parte, Kahng (2014) demuestra que las investigaciones realizadas sobre este mismo tema incluyeron elementos tales como la investigación, el desarrollo, la capacidad del personal y la planeación estratégica de la organización en un determinado tiempo. Asimismo, esta autora destacó que el CI cumple un papel fundamental en la gestión sobre los activos intelectuales, debido a que permite mejorar los rendimientos financieros para la organización, pese a que son de difícil valoración en los libros contables.

### **Capital intelectual (CI)**

Uno de los primeros exponentes del CI fue Machlup, en 1962; él relacionó el término ‘conocimiento’ con el capital de la organización, en su estudio económico *The production and distribution of knowledge in the United States* (Machlup, 1962). Por su parte, Porat, en 1977, desarrolló una investigación (*The information Economy: Definition and Measurement*) relacionada con las definiciones de medición del conocimiento y de las actividades propias de la organización (Porat y States, 1977). Ahora bien, con lo anterior, se observa que el conocimiento fue parte fundamental del CI, así como los mecanismos para medirlo, los cuales fueron presentados desde una perspectiva económica de la organización.

En tal sentido, Kaplan y Norton (1996) consideraban que lo que se medía era lo que se obtenía, y por consiguiente, la organización debía contar con un sistema de medición estratégica. De igual manera, Stewart (1998) señala que los cambios de la era industrial a la era de la información o del conocimiento, estaban integrados por tres tipos de elementos de la organización, tales como: 1) capital humano, integrado por los empleados;

2) capital estructural, compuesto por las redes y sistemas que integran el conocimiento generado por el individuo, y 3) capital del cliente, concebido como el valor de las relaciones con clientes y proveedores. Asimismo, Bontis (1998) afirma que el valor de la inteligencia estaba representado como el valor actual de la organización en la era del conocimiento.

Stewart y Ruckdeschel (1998) concluyen, sin embargo, que el conocimiento de la organización podía ser encontrado en tres lugares: 1) los empleados, quienes hacen que la organización sea o no competitiva; 2) una estructura interna, la cual soporta los activos intelectuales producidos por el individuo y que son invisibles, así como los activos tangibles que son fácilmente visibles en la organización, y 3) la influencia del entorno y los cambios constantes del mercado.

Adicionalmente, la identificación del conocimiento de Machlup (1962) y la necesidad de medirlo propuesta por Porat (1977), se convirtieron en punto de partida para la comunidad académica y empresarial, para proponer el diseño de algunos modelos de gestión y medición de los elementos intangibles. Para el caso de los modelos de gestión estratégica del CI, aparecen las propuestas de autores como Kaplan y Norton (1996), Nonaka y Takeuchi (2000), Edvinsson y Malon (1998), Bontis (1996), Bueno (2001), Arbonés (2001), entre otros, quienes coinciden en que la organización debe generar matrices de medición orientadas a medir la capacidad del conocimiento del individuo y su papel como fuente generadora de valor (Liebowitz y Suen, 2000).

Ahora bien, los activos intelectuales de CI no solo aparecen como elementos implícitos en la organización, sino que también son elementos explícitos del conocimiento, debido a que mediante ellos, la organización integra y transforma el capital financiero y físico, en productos y servicios que ofrece en el mercado y de los cuales espera recibir un retorno económico (Lev y Zambon, 2003).

Dumay (2012) concluye que en la mayoría de estudios relacionados con CI, los elementos o indicadores de medición que integran este término son: capital humano, capital estructural, capital organizacional, capital social, capital relacional y capital tecnológico. Ahora bien, la valoración de los elementos del CI, por tener una presencia de tipo intangible, son difíciles de medir, debido a que son parte de los activos intelectuales en la organización (Daud y Wan, 2011), mientras que los activos intangibles de PI son más fáciles de valorar, por su inclusión en libros contables (Marr et al. 2004).

## Propiedad intelectual (PI)

Bollen, Vergauwen y Schnieders (2005) consideran que la PI está fuertemente vinculada con el CI para el desarrollo de la organización, debido a que la PI es la parte más tangible de los activos intelectuales, puesto que está representada en elementos como las patentes, entre otros; también porque es de fácil valoración y tiene un fuerte vínculo con elementos como el capital humano, estructural y relacional, lo cual le permite a la organización mejorar en su proceso de toma de decisiones.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) el término PI “se refiere a las creaciones de la mente: invenciones, obras literarias y artísticas, así como símbolos, nombres e imágenes utilizados en el comercio” (OMPI, 2015, p. 2), y se clasifica en dos categorías: 1) propiedad industrial: que incluye las marcas, los diseños, las patentes e indicaciones geográficas; y 2) los derechos de autor: que incluyen producciones como novelas, obras literarias, dibujos, pinturas, esculturas, diseños arquitectónicos, entre otros.

Por su parte, Vega (2010) señala que la PI “se utiliza en términos amplios para hacer referencia a todas las creaciones del ingenio humano, y se define como la disciplina jurídica que tiene por objeto la protección de bienes inmateriales, de naturaleza intelectual y de contenido creativo [...]” (p. 9). Entre tanto, la PI en la organización está relacionada con elementos como las patentes, los programas, las bases de datos, la estructura organizacional, desarrollo de marca, derechos de autor y *software*, entre otros (Ciprian et al. 2012).

Inicialmente, se consideró que la noción de PI fue evolucionado en torno a los secretos y símbolos, esto con el propósito de conservar la estructura de poder y gobierno presentes tanto en la política como en las instituciones militares y religiosas (Granstrand, 2005); sin embargo, en el estudio realizado por Bollen et al. (2005) sobre la industria farmacéutica Alemana, se concluyó que existía un fuerte vínculo entre PI y el rendimiento económico de la empresa, dado mediante una interfaz que une el capital humano existente, el capital social y el capital relacional.

En tal sentido, de acuerdo con Striukova (2007), la evolución del término PI ha tomado gran importancia en las organizaciones, debido a que los activos intelectuales son más reconocidos como generadores de ventaja competitiva, y porque ellas son afectadas por aspectos como la globalización, los modelos de negocio, los avances tecnológicos y la fácil transferencia de nuevas tecnologías.

Adicionalmente, desde otras ópticas, Morteza, Mohammad, Peyman y Mohammad (2010) consideran que PI es creación, protección y experiencias, que a su vez se centran en la base del conocimiento organizacional, con el propósito de utilizarlo para incrementar su ventaja competitiva en el mercado. Por otro lado, el término PI ha sido relacionado en la estrategia de la organización y con elementos como la investigación y el desarrollo, en especial desde las compañías de tecnología, consideradas organizaciones altamente productoras de conocimiento que necesitan salvaguardar sus secretos a través de un marco legal (Chang, 2013).

Desde otras ópticas, Hurmelinna, Kyläheiko y Jauhiainen (2007) consideran que cuando las compañías producen y comercializan un producto nuevo es probable que sus competidores traten de imitarlo, y así, entre más desarrollado y complejo sea dicho producto, más difícil será de copiar. Allí entran a funcionar aspectos legales como la protección industrial y los derechos de autor.

Entre tanto, Lis-Gutiérrez (2013) señala que la gestión de PI requiere que las organizaciones hagan uso eficiente y adecuado de aspectos como la investigación y el desarrollo, los conocimientos públicos y de terceros, y la forma como los aprovecha y transforma, con el fin de aumentar la competitividad y la ventaja estratégica de la organización en el mercado.

### Creación de valor

Nonaka y Takeuchi (2000) consideran que la mejor fuente de ventaja competitiva que puede desarrollar una organización, creando lazos duraderos y confiables con sus clientes, es a través de la gestión de los activos intelectuales, los cuales se convierten en generadores de valor o valor agregado para la organización. Asimismo, la correcta gestión de CI y PI contribuyen a mejorar los resultados con respecto a factores como la eficiencia, la competitividad y los beneficios económicos, reflejados en aspectos como la competencia organizacional, mejores oportunidades en el mercado y el incremento en las utilidades (Stewart y Ruckdeschel, 1998). De igual manera, los activos intangibles tienen una implicación sustancial en las organizaciones, en especial si se parte de la visión financiera, así como del desarrollo, transferencia y protección del conocimiento dentro de ellas (Bontis, 2001).

Por su parte, desde la óptica de Marr et al. (2004), la capacidad del individuo se convierte para la organización en el conductor de valor más importante, ya que es la fuente generadora de ideas. Asimismo, la organización es consi-

derada un sistema abierto que se encuentra influenciado por su entorno, el cual, a su vez, sufre cambios constantes (Medina, González, y Falcón, 2007), frente a los cuales debe responder de forma rápida y eficaz, en especial dirigiendo los esfuerzos para potenciar los recursos de capital disponibles que integran a la organización (Rodríguez-Romero y Garzón, 2009). Todo esto, con el propósito de mejorar su *core competences*, para incrementar el valor de la organización en el mercado.

Entre tanto, Daud y Wan (2011) señalan que las organizaciones se enfrentan a retos que les exigen aprovechar al máximo sus recursos, en especial los provenientes del conocimiento; en otras palabras, lograr que el conocimiento sea más productivo, para afrontar con mejores herramientas un entorno de la organización complejo, de constante cambio e impredecible. Sin embargo, para la conservación y el retorno del conocimiento, es necesario contar con un sistema de medición, puesto que ello le permite a la organización influir en la construcción y formulación de su estrategia, para de esta forma aprovechar nuevas oportunidades del mercado (Rexhepi, Ibraimi, y Veseli, 2013).

Ahora bien, los diversos elementos de los activos intelectuales, como lo son la gestión estratégica del CI y PI, de acuerdo con Mohamed (2015), se relacionan entre sí para lograr un incremento en los rendimientos financieros de la organización, lo que conlleva, a su vez, el incremento del valor de la empresa en el mercado. En tal sentido, en este apartado se mencionaron los principales planteamientos teóricos de los elementos que componen los términos CI y PI, así como otros términos de base, como el de activos intelectuales e intangibles, donde se denotó una diferencia sustancial en cuanto su uso en la literatura. Sin embargo, queda abierto el debate para determinar la forma mediante la cual se puede estruc-

turar una ventaja competitiva a través de las estrategias de gestión de los activos intelectuales, esto con el fin de convertirlos en creadores de valor en la organización.

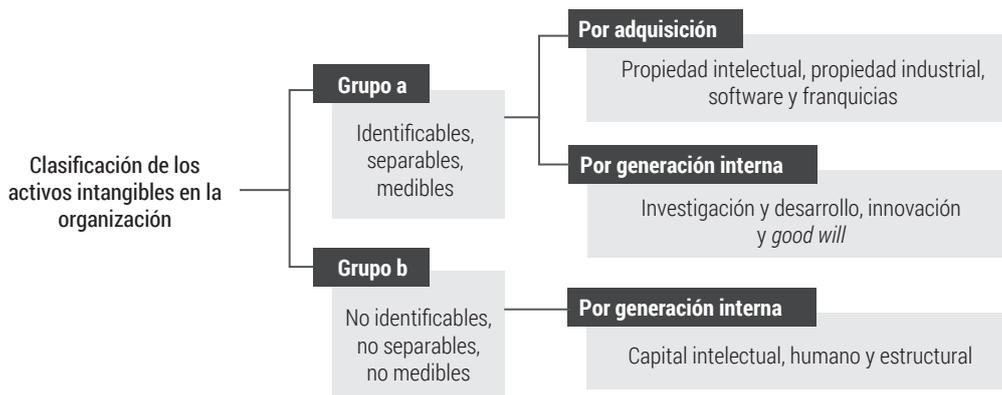
## Discusión

Para comenzar, los activos intangibles deben tener la habilidad de producir beneficios económicos para la organización y pueden ser medibles en algunos casos (Caddy, 2000). Por consiguiente, señalar que las organizaciones deben desarrollar un interés particular en cuanto a los estudios de gestión de los intangibles para el desarrollo de estrategias, puede marcar la diferencia en el mercado en el cual actúan (Bose, 2004). De igual manera, se resalta la importancia de los activos intelectuales como mecanismo para incrementar el valor de la organización y como herramienta para diseñar y establecer el marco estratégico donde debería operar la gestión (Arewa, 2006).

Por tal razón, en este estudio se abordaron los activos intelectuales de CI y PI desde una perspectiva de gestión estratégica, ya que, de acuerdo con Berzkalne y Zelgalve (2014), uno de los objetivos de la gestión de los intangibles es lograr el incremento de valor de la organización en el mercado. Sin embargo, estos autores señalaron que calcular el valor de la compañía no es fácil, y menos tratándose de elementos intangibles presentes en un entorno organizacional.

Ahora bien, Ciprian et al. (2012) identificaron que existen en la organización dos grupos de activos intangibles: 1) los activos visibles, fácilmente identificables, separables y medibles; y 2) los activos ocultos, que se dan por generación interna, como el desarrollo del recurso humano. En la figura 6 se aprecia la dinámica de estos dos grupos dentro de la organización.

Figura 6. Grupos de activos intangibles identificables en la organización



Fuente: elaboración propia con base en Ciprian et al. (2012)

De igual manera, en la figura 6 se resalta que los activos intangibles se pueden dar por dos vías: por adquisición, considerado como el momento mediante el cual la organización se convierte en propietaria, gracias a una transacción que implica la destinación de recursos económicos reflejados en la contabilidad (Caddy, 2000); y los activos de generación interna, los cuales corresponden a esos activos difícilmente identificables, que a su vez pueden llegar a convertirse en fuentes generadoras de valor para la organización.

### Creación de valor a partir de la gestión de CI y PI

La gestión del CI y la PI, desde la óptica de Wiig (1997), se centró en la construcción y el gobierno de los activos intelectuales para la elaboración de la estrategia de la organización. Es por ello que, en vista de la creciente dinámica competitiva, se hizo necesario para la organización comprender el papel que desempeñan los activos intelectuales, con el propósito de lograr una ventaja competitiva en el mercado (Calderón, Naranjo y Álvarez, 2010).

Por tal razón, asociar los términos CI y PI con los objetivos estratégicos de la organización, propone retos para la gestión moderna (Molodchik, Shakina, y Bykova, 2012). Sin embargo, para comprender estos objetivos estratégicos, fue necesario analizar y entender la forma como se vinculó la gestión de los activos intelectuales con los elementos que integraron el desarrollo de la organización en el mercado en que competían (Rexhepi et al., 2013).

De igual manera, la estrategia de la organización, desde la óptica de Çela y Çela (2013), se formulaba no solo fijando la atención en los cambios constantes que se producían en el entorno, sino que, también, las organizaciones estaban utilizando, como fuente de crecimiento económico, aspectos como la gestión de los intangibles, en especial los que tienen que ver con la gestión del recurso humano. Ahora bien, surge la duda de ¿cómo la organización puede crear valor a través de la gestión de sus activos intelectuales? Lerro, Linzalone y Schiuma (2014) concluyeron que esto se daba por la relación existente entre el CI, la PI, la innovación, la mejora del rendimiento y la ventaja competitiva de la organización.

Por otra parte, las organizaciones han diseñado la forma de proteger sus intereses; esto es, a través de la suscripción de contratos de colaboración con terceros, registro de marcas, patentes y fórmulas, secretos profesionales de la organización, acuerdos de confidencialidad, entre otros mecanismos de protección de su PI (Schneider, &

Samkin, 2008). Para el caso de gestión del CI, se han desarrollado diversos modelos, los cuales han tenido como propósito lograr la valoración de este recurso en libros contables; para ello, se han abordado las estrategias referidas a este tipo de activos desde diversas perspectivas, como el punto de vista de gestión financiera, donde se resaltan indicadores como el EVA y la gestión del capital humano, por tratarse de un elemento intangible en la organización que crea un fuerte vínculo en la formulación de la estrategia (Rexhepi et al., 2013).

### Conclusiones

Luego de examinar los hallazgos de la revisión literaria y como producto del análisis bibliométrico, se encontró que la producción de material académico que incluye de manera simultánea los términos CI y PI, durante el periodo de 1997 hasta abril de 2015, es escasa. Sin embargo, esta revisión de la literatura reciente permitió establecer que existe un fuerte vínculo entre CI y PI, debido a que ambos son parte fundamental de los elementos intangibles de la organización, como lo señala Caddy (2000), quien resalta el caso mediante el cual un activo intelectual se puede convertir en un activo intangible.

En consecuencia, para la gestión estratégica de los activos intelectuales, el capital humano, como fuente creadora de conocimiento, cumple un papel importante para la organización, por lo que se debe analizar el valor y el grado de riesgo de este tipo de capital en relación con otros activos latentes (Palacios, 2014).

Ahora bien, tanto los elementos de la PI, como los relacionados con el CI, son complementarios, debido a que ambos integran aspectos como la investigación y el desarrollo, capital humano y capital relacional, los cuales le sirven a la organización para el proceso de construcción de la estrategia corporativa. De igual manera, se debe considerar la forma de gestionar lo anterior, debido a que esto contribuye con el incremento de valor en el mercado, sin antes olvidar los cambios de la organización cuando están dados por aspectos de tipo intangible, como la tecnología, el manejo de la información y la retención del conocimiento (Drucker, 1986).

Asimismo, se evidenció, con el análisis de la literatura, que cada vez más las organizaciones están tomando como punto de partida, para la construcción de su estrategia, aspectos como la medición de los activos intangibles, pues ello les permite tomar decisiones basadas en la integración, generación y conservación del conocimiento organizacional, lo cual las hace más eficientes.

En la llamada era del conocimiento, las organizaciones están cada vez más preocupadas en alinear ese recurso latente en su capital humano, con los objetivos estratégicos de la organización, mediante la gestión de los activos intelectuales. Además, en identificar, a través del logro de esos objetivos, cómo se puede incrementar el valor de la organización en el mercado, las utilidades de sus accionistas, la vinculación y permanencia del conocimiento corporativo y la perdurabilidad de la organización a lo largo del tiempo. Desde dicha perspectiva, las estrategias de gestión de los activos intelectuales han sido aprovechadas en industrias como las farmacéuticas, de desarrollo de *software*, universidades, entre otras, debido a que este tipo de organizaciones son consideradas altamente productoras de conocimiento (Bose, 2004).

Por último, para la academia es importante dar a conocer este tipo de investigaciones, puesto que así se abre la posibilidad de realizar otros estudios que permitan identificar la forma como los activos intelectuales afectan la dinámica competitiva de la organización, y además, cómo algunas organizaciones se han preocupado por desarrollar modelos de medición del conocimiento, para el diseño de estrategias generadoras de valor. En consecuencia, para investigaciones futuras, se podría analizar la forma mediante la cual se han abordado los estudios de CI y PI desde el ámbito nacional, y cómo se han implementado en el contexto organizacional las estrategias propuestas para la gestión de los activos intangibles. Asimismo, se podría estudiar la relevancia que ha tenido para las organizaciones la gestión de los activos intangibles.

## Financiación

El presente artículo es producto del trabajo de grado de la Maestría en Gestión de Organizaciones de la Universidad Central.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, por tener en consideración este artículo para su publicación, y a los pares académicos que lo evaluaron, por sus valiosos comentarios.

## Conflicto de interés

Los autores manifiestan no tener conflicto de interés relacionado con la producción intelectual de este artí-

culo, ni con institución alguna del orden académico o de tipo comercial.

## Referencias

- Allee, V. (2000). The value evolution: addressing larger implications of an intellectual capital and intangibles perspective. *Journal of intellectual capital*, 1(1), 17-32.
- Arbonés, A. L. (2001). *Cómo evitar la miopía en la gestión del conocimiento: Díaz de Santos*. Recuperado de <http://www.editdiazdesantos.com/wwwdat/pdf/9788479784850.pdf>
- Arewa, O. (2006). Strategic Behaviors and Competition: Intangibles, Intellectual Property and Innovation. *Northwestern Public Law Research Paper*, 8, 1-72.
- Bart, C. (2001). Measuring the mission effect in human intellectual capital. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 320-330.
- Berzkalne, I., y Zelgalve, E. (2014). Intellectual capital and company value. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 110, 887-896.
- Bollen, L., Vergauwen, P., y Schnieders, S. (2005). Linking intellectual capital and intellectual property to company performance. *Management Decision*, 43(9), 1161-1185.
- Bontis, N. (1996). There's a price on your head: managing intellectual capital strategically. *Business Quarterly*, 60, 40-78.
- Bontis, N. (1998). Intellectual capital: an exploratory study that develops measures and models. *Management decision*, 36(2), 63-76.
- Bontis, N. (2001). Assessing knowledge assets: a review of the models used to measure intellectual capital. *International Journal of Management Reviews*, 3(1), 41-60.
- Bose, R. (2004). Knowledge management metrics. *Industrial Management & Data Systems*, 104(6), 457-468.
- Bueno, E. (2001). *Proposal of a Model for the creation, measurement and management of intangibles: An empirical evidence based on knowledge, talent and innovation*. Paper presented at the 5th World Congress on Intellectual Capital, Ontario.

- Caddy, I. (2000). Intellectual capital: recognizing both assets and liabilities. *Journal of Intellectual Capital*, 1(2), 129-146.
- Calderón, G., Naranjo, J., y Álvarez, C. (2010). Gestión humana en la empresa colombiana: sus características, retos y aportes. Una aproximación a un sistema integral. *Cuadernos de Administración*, 23(41), 13-36.
- Callon, M., Courtial, J., y Penan, H. (1995). *El estudio cuantitativo de la actividad científica: De la bibliometría a la vigilancia tecnológica*. Gijón: Trea.
- Cantú, F. J., y Ceballos, H. G. (2010). A multiagent knowledge and information network approach for managing research assets. *Expert Systems with Applications*, 37(7), 5272-5284.
- Çela, M., y Çela, L. (2013). Intellectual Property Management and Strategy in Business. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 4(11), 445-450.
- Ciprian, G., Valentin, R., Mădălina, G., y Mădălina, V. (2012). From Visible to Hidden Intangible Assets. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 62, 682-688.
- Cohen, W., Nelson, R., y Walsh, J. (2000). Protecting their intellectual assets: Appropriability conditions and why US manufacturing firms patent (or not). *National Bureau of Economic Research*, w7525, 1-50.
- Cruz, L., Saliba, J., Kimura, H., y Sumoyama, E. (2014). The impact of intangibles on value creation: Comparative analysis of the Gu and Lev methodology for the United States software and hardware sector. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 21, 73-83.
- Chang, W. S. (2013). Are R&D and intellectual property rights related to the firms' financial performance? The perspectives on intellectual capital. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 13(3), 245-260.
- Daud, S., y Wan, W. (2011). How intellectual capital mediates the relationship between knowledge management processes and organizational performance. *African Journal of Business Management*, 5(7), 2607-2617.
- Drucker, P. F. (1986). La disciplina de innovación. *Harvard Deusto Business Review*, 26, 3-10.
- Dumay, J. (2012). Grand theories as barriers to using IC concepts. *Journal of Intellectual Capital*, 13(1), 4-15.
- Dumay, J., y Garanina, T. (2013). Intellectual capital research: a critical examination of the third stage. *Journal of Intellectual Capital*, 14(1), 10-25.
- Edvinsson, L. (1997). Developing intellectual capital at Skandia. *Long Range Planning - International Journal of Strategic Management*, 30(3), 366-373.
- Edvinsson, L., y Malone, M. (1998). El capital intelectual: cómo identificar y calcular el valor inexplorado de los recursos intangibles de su empresa: Norma, Bogotá, Colombia (Edición original en Inglés: Intellectual Capital: Realizing your company's true value by finding hidden brainpower. 1997). Recuperado de <http://books.google.es/books?id=LBWT-FT99pAC>
- Elsevier. (2015). *An eye on global research*. Recuperado de <http://www.elsevier.com/online-tools/scopus>
- Gauthier, É. (1998). Bibliometric analysis of scientific and technological research: a user's guide to the methodology. *Science and Technology Redesign Project, Statistics Canada*, 98(8), 2-81.
- Glotova, D. (2013). Measurement of intellectual capital in the process of company evaluation. *Economic Annals-XXI*, 9-10(2), 18-21.
- Granstrand, O. (2005). Intellectual property rights for governance in and of innovation systems. *Intellectual Property Rights*, 1-32. Recuperado de <http://www.ip-research.org/wp-content/uploads/2012/2008/CV-2144-Intellectual-Property-Rights-for-Governance-in-and-of-Innovation-Systems.pdf>
- Hurmelinna, P., Kyläheiko, K., y Jauhiainen, T. (2007). The Janus face of the appropriability regime in the protection of innovations: Theoretical re-appraisal and empirical analysis. *Technovation*, 27(3), 133-144.
- Hvide, H., y Kristiansen, E. (2007). Management of knowledge workers. *Journal of Law and Economics*, 55(54), 815-838.
- Kahng, L. (2014). The Taxation of Intellectual Capital. *Florida Law Review*, 66, 14-10.
- Kaplan, R., y Norton, D. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*: Harvard Business School Press. United State of America. Recuperado de [https://books.google.es/books?id=mRHC5kHXczE-C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?id=mRHC5kHXczE-C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

- Kianto, A., Ritala, P., Spender, J., y Vanhala, M. (2014). The interaction of intellectual capital assets and knowledge management practices in organizational value creation. *Journal of Intellectual Capital*, 15(3), 362-375.
- Lara, F. (2012). ¿Cómo mejorar los resultados de una empresa?. Barcelona: Erasmus Ediciones. Recuperado de <http://books.google.com.co/books?id=ZoiQnc-vTCxcC>
- Lerro, A., Linzalone, R., y Schiuma, G. (2014). Managing intellectual capital dimensions for organizational value creation. *Journal of Intellectual Capital*, 15(3), 350-361.
- Lev, B. (2003). *Intangibles: medición, gestión e información*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Lev, B., y Zambon, S. (2003). Intangibles and intellectual capital: an introduction to a special issue. *European Accounting Review*, 12(4), 597-603.
- Liebowitz, J., y Suen, C. Y. (2000). Developing knowledge management metrics for measuring intellectual capital. *Journal of Intellectual Capital*, 1(1), 54-67.
- Lis-Gutiérrez, J. P. (2013). Gestión de la Propiedad Intelectual en las organizaciones. Una revisión de la literatura reciente. *Superintendencia de Industria y Comercio*, 13, 1-30.
- Machlup, F. (1962). *The production and distribution of knowledge in the United States*. Princeton: Princeton University Press. Recuperado de <https://archive.org/details/productiondistri00mach>
- Marr, B., Schiuma, G., y Neely, A. (2004). The dynamics of value creation: mapping your intellectual performance drivers. *Journal of Intellectual Capital*, 5(2), 312-325.
- Medina, A., González, A., y Falcón, J. (2007). El Concepto del Capital Intelectual y sus Dimensiones. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 13(2), 97-112.
- Mohamed, A. (2015). The Impact of Intellectual Assets Management on Profitability in Egyptian Companies: A Proposed Model. *Journal of Business Studies Quarterly*, 6(3), 54 - 76.
- Molodchik, M., Shakina, E., y Bykova, A. (2012). Intellectual capital transformation evaluating model. *Journal of Intellectual Capital*, 13(4), 444-461.
- Monagas-Docasal, M. (2012). El capital intelectual y la gestión del conocimiento. *Ingeniería Industrial*, 33(2), 142-150.
- Morteza, N., Mohammad, F., Peyman, A., y Mohammad, (2010). Exploring the impacts of intellectual property on intellectual capital and company performance: The case of Iranian computer and electronic organizations. *Management Decision*, 48(5), 676-697.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (2000). La empresa creadora de conocimiento. *Gestión del Conocimiento. Harvard Business Review*, 200, 23-50.
- OMPI. (2015). ¿Qué es la propiedad intelectual? *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual*, 450(S), 1-25. Recuperado de [http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/intproperty/450/wipo\\_pub\\_450.pdf](http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/intproperty/450/wipo_pub_450.pdf)
- Palacios, M. (2014). Human Capital as an Asset Class Implications From a General Equilibrium Model. *Review of Financial Studies*, 28(4), 1-71.
- Philcarto. (2015). Cartografía a partir del análisis de datos de Philcarto. Recuperado de <http://philcarto.free.fr/Telechargement.html>
- Porat, M. (1977). The information economy: definition and measurement. Washington: Dept. of Commerce, Office of Telecommunications. Recuperado de <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED142205.pdf>
- Powell, S. (2003). Accounting for intangible assets: current requirements, key players and future directions. *European Accounting Review*, 12(4), 797-811.
- Rexhepi, G., Ibraimi, S., y Veseli, N. (2013). Role of Intellectual Capital in Creating Enterprise Strategy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 75(1), 44-51.
- Rodríguez-Romero, C. A., y Garzón, C. A. (2009). Modelo de análisis para los grupos económicos colombianos. *Criterio Libre*, 7(11), 49-80.
- Rogo, F., Cricelli, L., y Grimaldi, M. (2014). Assessing the performance of open innovation practices: A case study of a community of innovation. *Technology in Society*, 38, 60-80.
- SCImago. (2015). Journal & Country Rank portal [base en línea].

- Scopus. (2015). Información del índice bibliográfico [base en línea]. Amsterdam: Elsevier.
- Schneider, A., y Samkin, G. (2008). Intellectual capital reporting by the New Zealand local government sector. *Journal of Intellectual Capital*, 9(3), 456-486.
- Stewart, T., y Ruckdeschel, C. (1998). Intellectual capital: The new wealth of organizations. *Journal of Intellectual Capital*, 1-18.
- Stewart, T. A. (1998). *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual*: Ediciones Granica SA.
- Striukova, L. (2007). Patents and corporate value creation: theoretical approach. *Journal of Intellectual Capital*, 8(3), 431-443. Recuperado de [http://papers.ssrn.com/sol433/papers.cfm?abstract\\_id=1319399](http://papers.ssrn.com/sol433/papers.cfm?abstract_id=1319399)
- Sveiby, K. E. (1997). The intangible assets monitor. *Journal of Human Resource Costing & Accounting*, 2(1), 73-97.
- Vega, A. (2010). Manual de Derecho de Autor. *Dirección Nacional de Derechos de Autor* (pp. 1-105). Bogotá: Unidad Administrativa Especial, Ministerio del Interior y de Justicia.
- Wiig, K. (1997). Integrating intellectual capital and knowledge management. *Long range planning*, 30(3), 399-405.
- Wu, S. H., Lin, L. Y., y Hsu, M. Y. (2007). Intellectual capital, dynamic capabilities and innovative performance of organisations. *International Journal of Technology Management*, 39(3-4), 279-296.

# Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano

Francisco Javier Valencia Duque  
Johnny Alexander Tamayo Arias  
Katherine Osorio López

## Autores

Francisco Javier Valencia Duque

PhD en ingeniería, industria y organizaciones.  
Profesor asociado, Departamento de informática y computación,  
Universidad Nacional de Colombia, Manizales, Colombia.  
Contacto: fjvalenciad@unal.edu.co; carrera 30 núm. 89-40 casa 19  
Manizales.

Johnny Alexander Tamayo Arias

PhD en Ingeniería de Proyectos. Profesor Asociado, Departamento  
de Ingeniería Industrial, Universidad Nacional de Colombia,  
Manizales, Colombia.  
Contacto: jatamayoar@unal.edu.co

Katherine Osorio López

Estudiante de pregrado en Administración de Sistemas, estudiante  
último semestre, Departamento de Informática y Computación,  
Universidad Nacional de Colombia, Manizales, Colombia.  
Contacto: kosoriol@unal.edu.co

## Palabras clave

Auditoría, TIC, Control Fiscal, CAATT.

## Key words

Audit, ICT, Fiscal Control, CAATT.

JEL: O32, H39, H83, H80.

Fecha de Recepción: 10-06-15

Fecha de Aprobación: 15-10-15

## Cómo citar este artículo

Valencia Duque, F., Tamayo Arias, J., & Osorio López, K. (2015). Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano. *Administración y Desarrollo*, 45(2), 208-223. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/13>

## Resumen

En los últimos años se han evidenciado grandes cambios tecnológicos en las organizaciones, que han transformado el proceso de auditoría: de una basada en procesos análogos, a una influenciada de manera radical por las Tecnologías de Información y Comunicaciones, lo cual se materializa en diferentes técnicas y herramientas de auditoría agrupadas en lo que la literatura académica denomina *Computer Assisted Audit Tools and Techniques* (CAATT). Este artículo presenta una revisión de la evolución del uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones en el ámbito de la auditoría, y las principales perspectivas al respecto; esto servirá de preámbulo al análisis de las herramientas tecnológicas que usan las Contralorías del país en cumplimiento de su función fiscalizadora. Se concluye que existe un Control Fiscal cuyas herramientas y procesos tecnológicos han sido enfocados en una auditoría con y alrededor del computador, pero que no ha logrado avanzar hacia una auditoría a través del computador.

## Information and communication technologies in the colombian fiscal control

## Abstract

In recent years technological changes in the organizations have been done, and transformed the auditing process from an analogic operation to a new one radically influenced by the information and communication technologies (ICT). This is materialized in different techniques and audit tools known as computer Assisted Audit Tools and Techniques (CAATT). This article first provides a revision of the ICT's evolution in the audit sector and the main perspectives on the matter; to serve as a prelude to the analysis of the technological tools that comptrollerships in the country use in the fulfillment of their role as overseers. It then concludes by arguing that there is a fiscal control whose tools and technologic processes have been focused in the audit with /and the computer usage, but which hasn't been able to advance towards auditing through the computer.

## Tecnologias de informação e comunicações no controle fiscal colombiano

### Resumo

Nos últimos anos têm-se evidenciado grandes mudanças tecnológicas nas organizações, que têm transformado o processo de auditoria, passando de uma auditoria manual a uma baseada em Tecnologias de Informação e Comunicações, as quais pelo geral, se enmarcan em diferentes técnicas articuladas ao redor do que a literatura académica denomina Computer Assisted Audit Tools and Techniques (CAATT). Este artigo apresenta uma revisão da evolução do uso das Tecnologias de Informação e Comunicações no âmbito da auditoria, e as principais perspectivas que existem ao respeito. Isto servirá de marco de referência para uma análise das principais ferramentas tecnológicas que usam as Controladorias do país em seus diferentes processos. Conclui-se que existe um Controle Fiscal focado numa auditoria com e focalizada no computador, mas que não tem conseguido avançar ainda para uma auditoria através do computador.

## Technologies d'information et communications dans le contrôle fiscal colombien

### Résumé

Au cours des dernières années, il y a eu de grands changements technologiques dans les organisations, qui ont transformé le processus d'audit à partir d'une vérification manuelle à un système basé sur la technologie de l'information et des communications, lesquelles font partie généralement des différentes techniques articulées autour de ce que la littérature académique a appelé Computer Assisted Audit Tools and Techniques (CAATT). Cet article présente une revue de l'évolution de l'utilisation des technologies de l'information et des communications dans le domaine de l'audit et les principales perspectives qui existent à cet égard. Tout cela dans le but de servir en tant que cadre de référence pour une analyse des principaux outils technologiques utilisés par les organes de contrôle des pays. Il est conclu qu'il existe un contrôle fiscal qui a été axé sur un audit autour de l'ordinateur, mais qu'il n'a pas encore réussi à progresser vers un audit à travers l'ordinateur.

### Palavras-chave

Auditoria, TIC, Controle Fiscal, CAATT.

### Mots-clés

Audit, TIC, contrôle fiscal, l'ACVT.

## Introducción

Los procesos de auditoría manual que se realizan actualmente son inadecuados en un ambiente dominado por las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), donde los nuevos desarrollos tecnológicos impulsan diversos escenarios de negocio y tecnologías, como el comercio electrónico en sus diferentes modalidades, el intercambio electrónico de datos, la transferencia electrónica de fondos, o los sistemas de información empresarial que automatizan diversos procesos de negocio (ERP, CRM, SCM); esto lleva a pensar en nuevas formas de abordar los procesos de auditoría, que trasciendan de una auditoría análoga a una auditoría digital en tiempo real. De acuerdo con Kneer (2003), los negocios en tiempo real

son impulsados por procesos en tiempo real, y a su vez estos procesos deben ser controlados en tiempo real.

Vasarhelyi y Halper (1991) realizaban planteamientos en torno al cambio considerable que ha tenido la auditoría tradicional (interna y externa), como resultado de los cambios en el ambiente de procesamiento de datos, lo que genera nuevos desafíos técnicos para los auditores; desde aquella época a la fecha, el avance que han tenido las TIC es exponencial, lo que pone en evidencia la necesidad incuestionable de ajustar estructuralmente los procesos de auditoría, liberando al auditor de las tareas mundanas de la auditoría y permitiéndole que use el tiempo que invertiría en estas, para tareas de nivel su-

perior, tales como la comprensión del negocio, y la identificación y evaluación de nuevos riesgos (Bierstaker, Burnaby, y Thibodeau, 2001).

El presente artículo intenta poner en contexto la necesidad que tienen las Contralorías del país de modernizar sus procesos de auditoría con el apoyo de las TIC, para que puedan cumplir su función constitucional de forma más eficaz y eficiente. Para ello, se presenta en primera instancia el concepto y los elementos de la evidencia digital, como uno de los cambios estructurales que presenta la auditoría moderna con el uso de las TIC, para después relacionar los principales estándares de auditoría que se han promulgado alrededor de las TIC y las dos perspectivas que al respecto se han planteado en los procesos de Control y auditoría. A partir de allí, y con el fin de determinar el enfoque que presenta el Control Fiscal Colombiano en relación con el uso de las TIC, se intenta establecer el nivel de utilización de estas en las diferentes Contralorías del país, para lo cual se expone el estado actual del desarrollo informático de los órganos de control, las principales herramientas tecnológicas con que cuentan y una caracterización del más reciente proyecto tecnológico que buscaba integrar diferentes sistemas de información de las Contralorías, en la búsqueda de un Control en línea.

## La evidencia digital: insumo fundamental de la auditoría moderna

Uno de los elementos comunes en las definiciones de auditoría, así como un componente esencial en cualquier proceso auditor, es la obtención de la evidencia. Sin embargo, en los últimos años este insumo fundamental de la auditoría se ha transformado, al pasar de ser análoga a digital, con las consecuencias que esto acarrea para el proceso y los auditores.

Aunque en la definición de 'auditoría' planteada por el Instituto de Auditores Internos (IIA) no se encuentra de manera explícita, el objetivo final de esta es obtener evidencia suficiente y confiable, para dar una opinión independiente sobre un tema en particular; esto está ratificado por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) y la Asociación Internacional de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA), quienes la definen, en su orden, como se expone a continuación.

La definición formal de 'auditoría', en la norma internacional de auditorías de calidad (ISO 19011 del 2002) establece que "es un proceso sistemático, independiente

y documentado para obtener evidencias de la auditoría y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar la extensión en que se cumplen los criterios de auditoría" (ISO, 2002, p. 1). Por otra parte, según la ISACA, es:

Un proceso sistemático por el cual un equipo o una persona calificada, competente e independiente obtiene y evalúa objetivamente la evidencia respecto a las afirmaciones acerca de un proceso con el fin de formarse una opinión sobre el particular e informar sobre el grado de cumplimiento en que se implementa dicha afirmación (Isaca, 2008, p. 34).

En concordancia con lo expuesto, la principal materia prima del auditor es la evidencia, considerada, según Caldana, Correa y Ponce (2007), como la información obtenida por el auditor con el fin de extraer conclusiones que sustentan su opinión. La ISO 19011, por su parte, define evidencia como "los registros, declaraciones de hechos o cualquier otra información que son pertinentes para los criterios de auditoría y que son verificables" (ISO, 2002, p. 2), lo cual es complementado por ISACA (2008), al establecer que: "consiste en cualquier información usada por el auditor, para determinar si la entidad o los datos que están siendo auditados cumplen con los criterios u objetivos establecidos, y soporta las conclusiones de auditoría" (p. 48). Es de resaltar que la evidencia obtenida por el auditor para soportar sus hallazgos y conclusiones, debe ser suficiente (en relación con la cantidad de evidencia) y competente (en relación con su calidad).

La evolución tecnológica de las organizaciones, al incorporar en sus procesos de negocio de manera intensiva las TIC, ha llevado a que la evidencia física con la que tradicionalmente trabajaban los auditores se vuelva más escasa, y a que la evidencia digital soportada en registros electrónicos se multiplique en las diferentes áreas y procesos.

La evidencia, tanto en su forma tradicional como electrónica, ha sido objeto de estudio por parte de diferentes organismos internacionales, como el *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), IIA, ISACA, *International Federation of Accountants* (IFAC), ISO y *Canadian Institute of Chartered Accountants* (CICA), y algunos de estos organismos han generado estándares, directrices y normas, como se puede observar en la tabla 1.

**Tabla 1.** Normas, estándares y directrices relacionadas con evidencia

Organismo	Norma/Estándar/Directriz	Año	Descripción
AICPA	SAS* 31	1980	Materia que constituye evidencia
	SAS 80	1996	Modificatoria de la SAS 31
	APS**	1997	La era de TIC: Evidencia de auditoría en el entorno electrónico
	SAS 106	2006	Evidencia de auditoría
IFAC	ISA*** 500	2009	Evidencia de auditoría
	ISA 501	2009	Evidencia de auditoría – Consideraciones específicas para los elementos seleccionados
ISACA	Estándar 14	2006	Evidencia de auditoría
	Directriz de auditoría 2	2008	Requerimiento de evidencia de auditoría

\* *Statement on Auditing Standards*

\*\* *Auditing Procedure Study*

\*\*\* *International Standard on Auditing*

Fuente: (Valencia Duque, & Tamayo Arias, 2012)

## Pruebas de auditoría

El auditor debe acudir a lo que tradicionalmente se denominan *pruebas de auditoría*, que son procedimientos apoyados en diferentes técnicas para la obtención de evidencia. De acuerdo al Aicpa, referenciado en Marris (2010), existen tres categorías de procedimientos de auditoría:

- **Procedimientos de evaluación de riesgos**, orientados a la obtención de un entendimiento de la entidad y su entorno, incluyendo su Control Interno, la evaluación de riesgos importantes y aspectos relevantes del objeto de auditoría.
- **Prueba de controles**, orientada a verificar la efectividad de los controles que se encuentran implementados.
- **Procedimientos sustantivos**, que consisten en llevar a cabo pruebas analíticas y detalladas, para verificar la integridad, exactitud y validez de los componentes que se están auditando.

Para desarrollar estos procedimientos de auditoría, con miras a obtener evidencia suficiente y pertinente, se combinan técnicas de auditoría tradicionales, y técnicas y herramientas de auditoría asistidas por computador (CAATT, por las siglas en inglés de *Computer Assisted Audit Tools and Techniques*).

Autores como Louwers, Ramsay, Sinason, Strawser, y Thibodeau (2011), integran ambos tipos de técnicas y las clasifican en ocho categorías, a saber: 1) inspección de registros y documentos, 2) inspección de activos tangibles, 3) observación, 4) encuestas, 5) confirmación, 6) recálculo, 7) reproceso, y 8) procedimientos analíticos.

## Los estándares internacionales en el uso de las TIC en la auditoría

A través de los años, en el ámbito de la auditoría (en especial la financiera) y de las organizaciones que impulsan esta profesión, se ha establecido la importancia y la necesidad de las TIC, y para ello se han emitido normas y estándares generales alrededor del uso de estas tecnologías en las diferentes fases de auditoría, y específicamente alrededor de las CAATT.

La tabla 2 presenta un resumen de algunos de los principales estándares y normas expedidos alrededor del uso de las TIC en los procesos de auditoría; en algunos casos, estas normas ya no están vigentes y han sido reemplazadas por otras complementarias.

**Tabla 2.** Resumen de las principales normas y estándares alrededor de las TIC en la auditoría

Entidad emisora	Norma	Descripción
AICPA	SAS Núm. 3	Los efectos del procesamiento electrónico de datos sobre el estudio y evaluación de los controles internos por parte del auditor.
AICPA	SAS Núm. 48	Los efectos del procesamiento en computador sobre el examen de los estados financieros.
AICPA	SAS Núm. 94	El efecto de la tecnología de información en la consideración del Control Interno del auditor, en una auditoría de declaraciones financieras.

IFAC	ISA 401	Auditoría en un ambiente de sistemas de información por computador.
IFAC	Declaración Internacional 1001	Ambientes de Sistemas de Información de Cómputo (CIS) - Microcomputadoras independientes.
IFAC	Declaración Internacional 1002	Ambiente de Sistemas de Información de Cómputo (CIS) - Sistemas de computadoras en línea.
IFAC	Declaración Internacional 1003	Ambientes de Sistemas de Información de Cómputo (CIS) - Sistemas de base de datos.
IFAC	Declaración Internacional 1008	Evaluación del riesgo y el Control Interno - Características y consideraciones del Sistema de Información de Cómputo (CIS).
IFAC	Declaración internacional 1009	Técnicas de auditoría con ayuda del computador.
IFAC	Declaración Internacional 1013	Comercio electrónico - Efecto en la auditoría de estados financieros.
ISACA	Guía 3	Uso de técnicas de auditoría asistidas por computador.
IIA	Consejos para la práctica 1220-2, Norma relacionada 1220.A2	Debido cuidado profesional: al ejercer el debido cuidado profesional, el auditor interno debe considerar la utilización de herramientas de auditoría asistidas por computador y otras técnicas de análisis de datos.

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión

Por lo general, las diferentes normas emitidas por los organismos internacionales tratan de delimitar la forma en que el auditor debería incorporar, en su quehacer organizacional, el uso de las TIC, dando incluso, en algunos casos, pautas precisas para hacerlas parte de los procesos de planeación, ejecución, reportes y seguimiento de la auditoría.

### Perspectivas del uso de las TIC en los procesos de control y auditoría

De forma complementaria a las normas emitidas por las organizaciones que reglamentan e impulsan la au-

ditoría a nivel internacional, la comunidad académica ha realizado algunos planteamientos en torno a lo que puede ser el uso de las TIC en los procesos de control y auditoría; por ello, a continuación se presenta, de acuerdo al análisis bibliográfico realizado, lo que los autores consideran las dos corrientes que mayor impulso han tomado a nivel internacional, las cuales servirán de marco para el análisis del nivel de uso de las TIC en el Control Fiscal Colombiano.

#### Las TIC como parte de los procesos de control y auditoría

Un enfoque para abordar el uso del computador por parte de los auditores, ampliamente difundido en la literatura académica, es el planteado por autores como Pinilla Forero (1997), Loh (2002), Cerullo y Cerullo (2003), Smieliauskas y Bewley (2010), quienes establecen tres perspectivas: la auditoría *alrededor* del computador, la auditoría *a través* del computador y la auditoría *con* el computador.

**La auditoría alrededor del computador (Auditing around the computer)** consiste en conciliar los documentos fuente asociados a las transacciones de entrada al computador, con los resultados generados por este, mientras que el procesamiento realizado por la aplicación de computador es tratado como una *caja negra* (Braun, & Davis, 2003). Para Smieliauskas y Bewley (2010), este fue el primer enfoque utilizado por los auditores con la aparición del computador, y es adecuado su uso si los controles y el sistema de información proporcionan suficiente evidencia visible. Es el enfoque más sencillo de utilizar, en el cual se requieren pocos conocimientos de las TIC; sin embargo, no es un enfoque adecuado para evaluar la efectividad de los controles en los sistemas de información. Este enfoque es el que más se utiliza, en la actualidad, en las Contralorías del país, debido al bajo nivel de uso de herramientas tecnológicas específicas de auditoría que allí existe, y al perfil de los auditores gubernamentales.

**La auditoría con el computador (Auditing with the computer)** es asociada por autores como Cerullo y Cerullo (2003) y Smieliauskas y Bewley (2010) con el uso de *software* generalizado de auditoría - *Generalized Audit Software* (GAS), que consiste en utilizar el computador para desarrollar labores en las diferentes fases del ciclo de auditoría; cuenta con desarrollos importantes en el campo del análisis de datos, al hacer uso de diferentes aplicaciones, algunas especializadas y otras que no tienen foco específico en auditoría, pero que cuentan con funciones que apoyan alguna de sus fases. La auditoría

con el computador hace un uso más intensivo de las herramientas tecnológicas que de las técnicas de auditoría propiamente dichas. Dentro de esta categoría pueden encontrarse desde suites ofimáticas hasta herramientas especializadas de auditoría.

**La auditoría a través del computador (*Auditing through the computer*)** es asociada por Smieliauskas y Bewley (2010) a las CAATT propiamente dichas, y está inscrita en las técnicas que requieren probar controles automatizados. Consiste en que el auditor evalúa la tecnología para determinar la confiabilidad de las operaciones que no pueden ser vistas por el ojo humano, y prueba la efectividad operacional de los controles relacionados con el computador (Louwers et al., 2011).

A diferencia de las dos anteriores, las técnicas que hacen parte de la auditoría a través del computador tratan de permear la tecnología para evaluar los controles inmersos en esta, y hace un uso más intensivo de las técnicas de auditoría que de las herramientas tecnológicas, las cuales pueden ser automatizadas por los mismos auditores que cuenten con conocimientos profundos de tecnología, o con el apoyo del área de tecnología de información; sin embargo, en ocasiones esto último no es muy recomendable, debido a la pérdida de independencia que puede generar, lo cual es una característica esencial en un proceso de auditoría.

### **Modalidades de control y auditoría basadas en las TIC**

Otra de las perspectivas en el campo académico y profesional para aplicar las TIC en procesos de control y auditoría, y que no es excluyente respecto al enfoque anterior, está referido a una serie de conceptos que pueden ser considerados, incluso, disciplinas especializadas en el entorno de las TIC. Dentro de estos términos podemos destacar: auditoría remota, auditoría de sistemas, Control Interno tecnológico, sistemas de gestión de seguridad de la información, seguridad informática, computación forense y auditoría continua.

La *auditoría remota* es el proceso por el cual los auditores acoplados con las TIC y con el análisis de datos, evalúan e informan sobre la exactitud de los datos financieros y los controles internos, reuniendo evidencia electrónica e interactuando con el auditado, independientemente de la localización física del auditor (Teeter, Alles, y Vasarhelyi, 2010).

De acuerdo con Isaca (2012) la *auditoría de sistemas* es un proceso donde se recolecta y evalúa evidencia, con el fin de determinar si los sistemas de información y los recursos relacionados protegen adecuadamente los activos, mantienen la integridad y disponibilidad de los datos y del sistema, proveen información relevante y confiable, logran de forma efectiva las metas organizacionales, usan eficientemente los recursos y los controles internos, y proveen una certeza razonable de que los objetivos de negocio, operacionales y de control serán alcanzados, y que los eventos no deseados serán evitados o detectados y corregidos de manera oportuna.

El *Control Interno tecnológico*, llamado comúnmente Control Interno informático, es un sistema de control cuyo objetivo es controlar diariamente que todas las actividades de sistemas de información sean realizadas cumpliendo los procedimientos, estándares y normas fijados por la organización y/o el área informática (Piatini, & Del Peso, 1998); el modelo más representativo a nivel mundial es el Control *Objectives for Information and Related Technologies* (COBIT).

La norma ISO 27001, define un *sistema de gestión de seguridad de la información* como aquel que hace “parte del sistema de gestión global, basada en un enfoque hacia los riesgos globales de un negocio, cuyo fin es establecer, implementar, operar, hacer seguimiento, revisar, mantener y mejorar la seguridad de la información” (ICONTEC, 2009, p. 3).

La *seguridad informática*, a diferencia del concepto anterior, representa “un conjunto de procedimientos, dispositivos y herramientas encargadas de asegurar la integridad, disponibilidad y privacidad de la información en un sistema informático e intentar reducir las amenazas que pueden afectar el mismo” (García, Hurtado, & Alegre Ramos, 2011, p. 2).

La *computación forense* es una “disciplina de las ciencias forenses que, considerando las tareas propias asociadas con la evidencia, procura descubrir e interpretar la información en los medios informáticos para establecer los hechos y formular las hipótesis relacionadas con el caso” (Cano, 2009, p. 2).

La *auditoría continua* es definida por el IIA como “Todo método utilizado por los auditores para realizar actividades relacionadas con la auditoría en forma (más) continua. Es la secuencia de actividades que abarcan desde la evaluación continua de control hasta la evaluación continua de riesgos” (Coderre, 2005, p. 7).

## Nivel de uso de las TIC en el Control Fiscal Colombiano

El Control Fiscal Colombiano ha venido incorporando de manera paulatina las TIC, no como parte integral de los procesos de control y auditoría, sino como herramientas de apoyo para soportar los flujos de información que estos procesos generan. De igual forma, su incorporación no es homogénea, ni sus adquisiciones e incorporaciones tecnológicas responden a una necesidad con base en el Sistema Nacional de Control Fiscal (Sinacof); por el contrario, cada Contraloría, de acuerdo a su capacidad económica, técnica y humana, incorpora las herramientas tecnológicas necesarias para cumplir con su función.

### *Estado actual del desarrollo informático y tecnológico de las Contralorías de Colombia*

De acuerdo a la encuesta de diagnóstico sobre la capacidad de información de las Contralorías de Colombia del año 2010, llevada a cabo por la Auditoría General de la Nación, el 35 % de las Contralorías cuentan con algún aplicativo relacionado con la participación ciudadana, el 13 % con *software* para la gestión de procesos fiscales, el 35 % con un sistema de control y seguimiento del plan general de auditorías, y el 19 % con otros aplicativos de soporte a sus procesos misionales (Auditoría General de la República, 2010b).

De igual forma, en la misma encuesta, pero en su versión de 2011, se establece: “en general las Contralorías tienen una infraestructura tecnológica aún incipiente, con deficiencias para el desarrollo normal de sus actividades; la mayoría utilizan *software* de propiedad de otras entidades, menos del 50 % han desarrollado aplicativos” (Auditoría General de la República, 2011, p. 89). Por su parte, la infraestructura física de estas aún es muy dependiente de otras entidades del Estado, si se tiene en cuenta que más del 70 % de las instalaciones donde las Contralorías tienen su sede son cedidas o prestadas en comodato, y casi el 50 % tienen sus oficinas dentro de las Alcaldías o Gobernaciones de sus ciudades.

En el mismo informe, se destaca que el 13 % de los funcionarios de las Contralorías aún no cuentan con equipo de cómputo; por su parte, el 60 % de las Contralorías cuentan con un Plan Estratégico de Sistemas, el 63 % con centro de cómputo y el 84 % con una red de área local. En lo que tiene que ver con aplicativos, para la época referida, el 87 % de las Contralorías cuentan con alguno de ellos, destinado a la rendición de la cuenta (dotado por la

Auditoría General de la República -El SIA-), el 35 % con un sistema de información de participación ciudadana, el 13 % con un sistema de información de gestión de procesos fiscales, el 65 % con un sistema de control y seguimiento al plan general de auditorías, y el 33 % con otra serie de aplicativos.

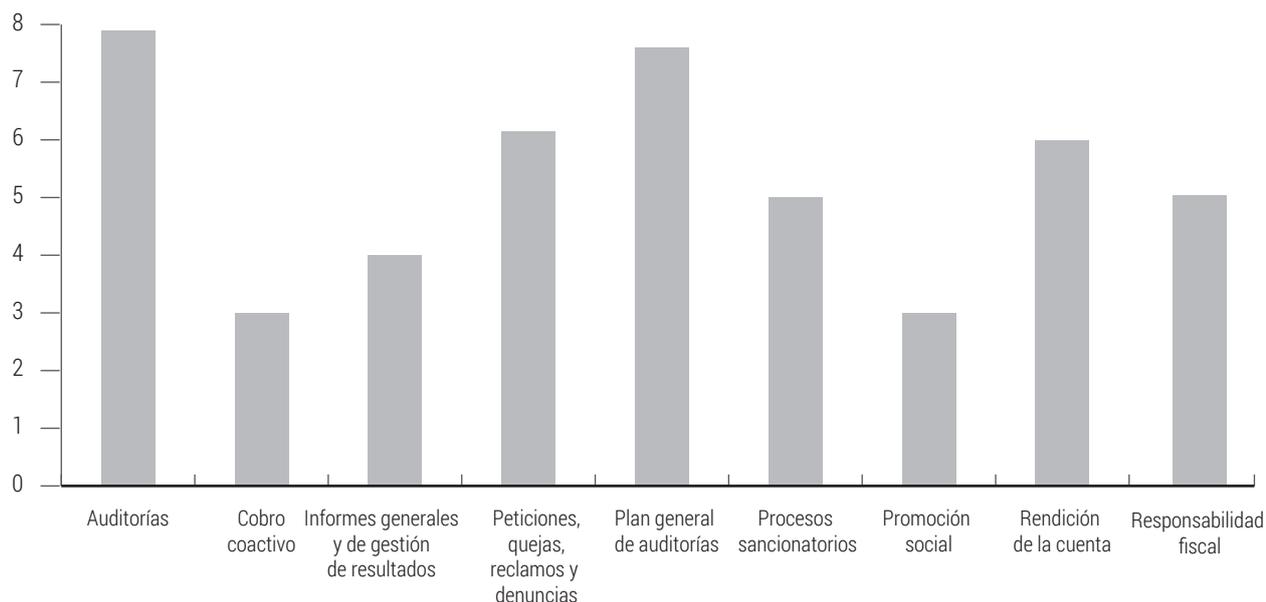
De forma complementaria, en el año 2012, la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, llevó a cabo el ‘Primer encuentro nacional de experiencias de control en línea y auditoría continua’; allí, a partir de las diferentes ponencias presentadas, se concluyó que si bien las Contralorías del país cuentan con herramientas tecnológicas para soportar sus procesos de control fiscal, y a su vez la Auditoría General de la República y la Contraloría General de la República están realizando esfuerzos para incorporar nuevas herramientas tecnológicas como apoyo de la labor del control fiscal, estas han sido pensadas para realizar una auditoría con el computador, y no una auditoría a través del computador.

### *4.2. Sistemas de información que dan soporte a los procesos del Control Fiscal Colombiano*

La ley 1474 de 2011, denominada Ley Anticorrupción, estableció en su artículo 126 la obligatoriedad de levantar, a través del SINACOF, el Inventario de Sistemas de Información de las Contralorías del país; como producto de ello, un equipo conformado por consultores del programa Gobierno en Línea, las firmas Consorcio S&M y la Unión Temporal *Software Works*, desarrollaron el documento denominado “Inventario de Sistemas de Información de las mejores prácticas encontradas, Control Fiscal en línea”, un documento base para la construcción de esta sección del presente artículo.

De acuerdo con este documento, el Control Fiscal Colombiano cuenta en la actualidad con aproximadamente treinta y cuatro (34) aplicativos diferentes, desarrollados por las diferentes Contralorías del país, para dar soporte a nueve (9) procesos esenciales del Control Fiscal. Es importante tener en cuenta que cada aplicativo fue desarrollado a partir de los requerimientos y necesidades propios de cada Contraloría, con recursos de cada una de ellas, y no responde, en su concepción inicial, a necesidades genéricas de las Contralorías del país. Su distribución en relación con los procesos del Control Fiscal (ver figura 1), permite observar que tanto el proceso de auditorías, como el del Plan General de auditorías, son los que cuentan con el mayor número de aplicativos (31.9 %).

**Figura 1.** Número de aplicaciones por proceso en el Control Fiscal Colombiano



**Fuente:** elaborado a partir de (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Auditoría General de la República, Consorcio S&M, & UT Software Works, 2012b)

**Tabla 3.** Sistemas de información por procesos de Control Fiscal

Tipos de sistemas de información por procesos de Control Fiscal	Sistemas de información
Auditorías	SIA Misional SIREL, SICA, Gestión Transparente, SIGESPRO, SICOF, RCL, SIRC, SIMO
Cobro coactivo	Gestión Transparente, SIMUC, SICO
Informes gerenciales y de gestión y resultados	SIGER, Portal Yo Soy Bogotá, Gestión Transparente, SIA Misional EIT
Peticiones, quejas, reclamos y denuncias	SIPAC, COVI, SIA ATC, Portal Yo Soy Bogotá, PQR Módulo Portal, Gestión Transparente
Plan general de auditorías	SIA Misional PGA, PNA, Gestión Transparente, SIGESPRO, SICOF, Observatorio Web, PGA
Procesos sancionatorios	SISA SIPREL, SIPAC, Sancionatorio Web, SIMUC, Gestión Transparente
Promoción social	Portal Yo Soy Bogotá, Gestión Transparente, SIFPED
Rendición de la cuenta	SIA Contralorías, Gestión Transparente, SIA Misional SIREL, SIRECI, SIVICOF-CGR, Rendición de la Cuenta Fiscal en Línea Web (COLNODO)
Responsabilidad fiscal	SIREF, SIREF-CGR, PREFIS, RCL, Gestión Transparente

**Fuente:** elaborado a partir de (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones et al., 2012b)

Los sistemas de información que dan soporte a los principales procesos de Control Fiscal han sido implementados en diferentes plataformas operativas y de bases de datos, con lenguajes de desarrollo diversos.

Cada uno de estos sistemas puede dar soporte a uno o varios procesos de Control Fiscal; la relación de los procesos con sus respectivos sistemas de información se puede apreciar en la tabla 3.

La relación de sistemas de información usados por cada una de las Contralorías del país, en los nueve procesos de Control Fiscal, se puede apreciar en la tabla 4:

**Tabla 4.** Sistemas de información por Contraloría en sus principales procesos

Procesos de control fiscal								
Auditorías	Cobro coactivo	Informes gerenciales y de gestión y resultados	Peticiones, quejas, reclamos y denuncias	Plan general de auditorías	Procesos sancionatorios	Promoción social	Rendición de la cuenta	Responsabilidad fiscal
Auditoría General de la República								
1		4	7	9			1	
Contraloría Departamental de Amazonas								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Bolívar								
	3	5	8	6	11		2	10
Contraloría Departamental de Boyacá								
							2	
Contraloría Departamental de Caldas								
							2	
Contraloría Departamental de Caquetá								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Casanare								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Cauca								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Cesar								
							2	
Contraloría Departamental de Chocó								
							2	
Contraloría Departamental de Cundinamarca								
	3	5		6	11			10
Contraloría Departamental de Antioquia								
12	12	12	12	12	12	12	12	12
Contraloría Departamental de Arauca								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Atlántico								
							13	
Contraloría Departamental de Guainía								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Guaviare								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Huila								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de la Guajira								
							2	
Contraloría Departamental de Magdalena								
	3	5		6	11		2	10

Continúa

Continuación tabla 4

Auditorías	Cobro coactivo	Informes gerenciales y de gestión y resultados	Peticiones, quejas, reclamos y denuncias	Plan general de auditorías	Procesos sancionatorios	Promoción social	Rendición de la cuenta	Responsabilidad fiscal
Contraloría Departamental de Meta								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Nariño								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Norte de Santander								
							2	
Contraloría Departamental de Putumayo								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Quindío								
14		5	8	15		16	2	
Contraloría Departamental de Risaralda								
							2	
Contraloría Departamental de San Andrés								
							2	
Contraloría Departamental de Santander								
							2	
Contraloría Departamental de Sucre								
							2	
Contraloría Departamental de Tolima								
							2	
Contraloría Departamental de Valle del Cauca								
				17	18		2	19
Contraloría Departamental de Vaupés								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Departamental de Vichada								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Distrital de Cartagena								
							2	
Contraloría Distrital de Barranquilla								
							2	
Contraloría Distrital de Bogotá								
				20	21	22	23	24
Contraloría Distrital de Santa Marta								
							2	
Contraloría General de la República								
25			26	27			28	29
Contraloría General de Medellín								
							2	
Contraloría General de Santiago de Cali								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Municipal de Armenia								
	3	5	8	6	11		2	10
Contraloría Municipal de Barrancabermeja								
							2	

Continúa

Continuación tabla 4

Auditorías	Cobro coactivo	Informes gerenciales y de gestión y resultados	Peticiones, quejas, reclamos y denuncias	Plan general de auditorías	Procesos sancionatorios	Promoción social	Rendición de la cuenta	Responsabilidad fiscal
Contraloría Municipal de Bucaramanga								
							2	
Contraloría Municipal de Buenaventura								
							2	
Contraloría Municipal de Cúcuta								
							2	
Contraloría Municipal de Bello								
							2	
Contraloría Municipal de Envigado								
							2	
Contraloría Municipal de Itagüí								
							2	
Contraloría Municipal de Dosquebradas								
							2	
Contraloría Municipal de Floridablanca								
							2	
Contraloría Municipal de Ibagué								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Municipal de Manizales								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Municipal de Montería								
							2	
Contraloría Municipal de Neiva								
							2	
Contraloría Municipal de Palmira								
							2	
Contraloría Municipal de Pasto								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Municipal de Pereira								
							2	
Contraloría Municipal de Popayán								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Municipal de Soacha								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Municipal de Soledad								
							2	
Contraloría Municipal de Tunja								
							2	
Contraloría Municipal de Valledupar								
							2	
Contraloría Municipal de Villavicencio								
	3	5		6	11		2	10
Contraloría Municipal de Yumbo								
							2	

Fuente: elaborado a partir de (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones et al., 2012b)

**Figura 2.** Sistemas de información de la Contraloría de Santiago de Cali, usados por algunas Contralorías del país

Caquetá	Sipac - Siref - SICO - SISA
Magdalena	Sipac - Siprel - Siref - SICO - SISA - Sicodin - Sicom
Guaviare	Sipac - Siprel - Siref - SICO - SISA - Sicof - Sicis
Soacha	Siprel - Siref - SICO - SISA
Cauca	Sipac - Siprel - Siref - SICO - SISA - Sicof - Sicis
Armenia	Siprel - Siref - SICO - SISA
Cundinamarca	Siprel - Siref - SICO - SISA
Pasto	Sipac - Siprel - Siref - SICO - SISA - Sicof - Sicis - Sicodin
Bolívar	Sipac - Siprel - Siref - SICO - SISA - Sicof - Sicis
Huila	Sipac - Siprel - Siref - SICO - SISA - Sicof
Popayán	Sipac - Siprel - Siref - SICO - SISA - Sicof

**Sipac:** Participación Ciudadana

**Siprel:** Indagación Preliminar

**Siref:** Responsabilidad Fiscal

**SICO:** Cobro Coactivo

**SISA:** Sanciones

**Sicof:** Control Fiscal

**Sicis:** Hardware y Software

**Sicodin:** Disciplinario Interno

**Sicom:** Comunicaciones

**Sicpa:** Control Parque Automotor

**Siger:** Gerencial

Fuente: Prado Carvajal, 2012

### **Descripción de los principales sistemas de información en el Control Fiscal Colombiano**

Si bien son múltiples los sistemas de información existentes en las diferentes Contralorías del país, como se puede apreciar en la tabla 4, hay algunos de ellos que se destacan por su robustez, o porque son usados por diferentes Contralorías, o por la transversalidad en los diferentes procesos del Control Fiscal Colombiano.

A partir del análisis de los sistemas de información que usan las diferentes Contralorías del país, se puede establecer que, en el ámbito territorial, a excepción de la Contraloría Departamental de Antioquia y de la Contraloría Municipal de Cali, la mayoría de las Contralorías cuentan con sistemas de información de terceros. Se destaca la cantidad de convenios que ha suscrito la Contraloría Municipal de Cali con las demás Contralorías del país para el uso de sus sistemas de información, los cuales fueron desarrollados por parte del equipo técnico de esta Contraloría.

A continuación, y teniendo en cuenta el alcance del presente documento, se hace una caracterización general de los sistemas de información más destacados, o de las Contralorías que por sus desarrollos se han destacado en el país:

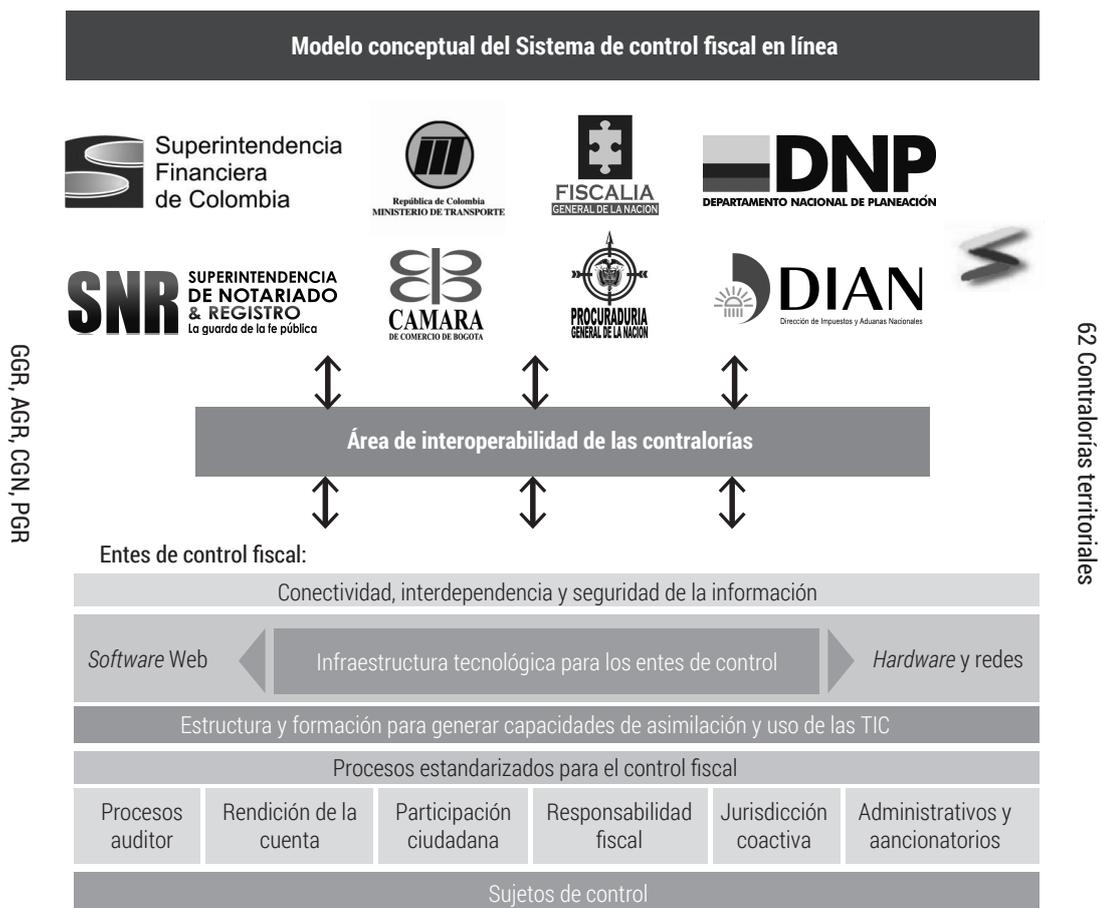
**Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA):** La Contraloría General de la República firmó un conve-

nio de cooperación técnica con la Contraloría General de Chile el 29 de noviembre de 2011, con el fin de realizar intercambio de desarrollos tecnológicos, en especial el sistema que es utilizado por la Contraloría de Chile para gestionar su proceso auditor, denominado SICA. El SICA es un sistema que permite administrar las actividades propias del proceso auditor; se caracteriza por ser un sistema documental que permite la trazabilidad y asegura la consistencia de la información; es un sistema colaborativo que permite el trabajo coordinado entre diferentes roles, funciona bajo ambiente web y es un sistema modular (Rodríguez Martínez, 2012).

La Contraloría General de la República ha venido implementando este sistema desde el año 2012, como una de las estrategias orientadas al cumplimiento de lo establecido en su plan estratégico 2012-2014 – Por un Control Fiscal Oportuno y Efectivo (Contraloría General de la República, 2013). Este sistema es utilizado por la Contraloría General de la República y cada una de sus gerencias departamentales, siendo uno de los pilares de la nueva guía de auditoría gubernamental utilizada en todo el país.

**Sistema Integrado de Auditorías (SIA-Contralorías):** Es el sistema de información de auditoría y rendición de cuentas en línea para las Contralorías y sus vigilados, desarrollado bajo ambiente web, y utilizado por el 90 % de las Contralorías del país para la rendición de la cuenta. En la actualidad, es usado por cerca de 7000 usuarios en todo el país.

Figura 3. Modelo conceptual del Sistema de control fiscal en línea



Fuente: Auditoría General de la República, 2013a; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, et al., 2012a

El SIA-Contralorías permite adecuarse a las necesidades de cada Contraloría, recibir la cuenta de los entes vigilados vía internet, y el acceso de los auditores a informes de ayuda para el análisis y revisión de la cuenta; además, tiene una herramienta diseñada para que cada auditor programe las auditorías de acuerdo con su plan de trabajo e incorpore los memorandos de encargo y los informes finales (Auditoría General de la República, 2013).

**Gestión Transparente:** una de las Contralorías que ha realizado grandes inversiones en materia de las TIC para dar soporte a sus procesos de control y auditoría, es la Contraloría Departamental de Antioquia; a través de este sistema de información, esta Contraloría apoya varios de sus procesos misionales, entre los que se destaca el control a la contratación pública de cerca de 125 municipios, el cual además integra a las redes sociales, fomentando así los mecanismos de participación ciudadana y generando una modalidad de control en tiempo real de la contratación pública (Valencia Duque, 2012).

**Sistemas de Información de la Contraloría de Santiago de Cali:** esta es una de las Contralorías del país que más sistemas de información ha desarrollado a nivel interno, y a su vez, es la entidad que más convenios ha firmado con otras Contralorías para compartir sus aplicativos. Algunas de las Contralorías que hasta el año 2012 hacen uso de los aplicativos desarrollados, se puede observar en la figura 2.

La mayoría de estas aplicaciones han sido desarrolladas en MS Access, y al momento de realizarse esta investigación, se encontraban en proceso de migración a una plataforma bajo ambiente web.

### Proyecto de Control en Línea en el Control Fiscal Colombiano

El Plan de Desarrollo Vive Digital contempla dentro del programa de Gobierno en Línea –en su objetivo de

contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, que preste mejores servicios mediante el aprovechamiento de las TIC– el desarrollo de una de sus iniciativas, denominada Control en Línea. El objetivo de esta iniciativa es el desarrollo de un sistema en línea único, de reporte, auditoría y control de las Contralorías del país, que permita mejorar los mecanismos de captura de información y de identificación de alertas y riesgos (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

Para dar cumplimiento a este proyecto, el 29 de noviembre de 2011 se firmó el convenio de coadyuvancia número 00459 entre la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Auditoría General de la República y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

- Adelantar acciones de coadyuvancia y colaboración en el fortalecimiento de los mecanismos de control para la observancia de los principios y fines del Estado, a través de la implementación de las TIC.
- Aunar esfuerzos logísticos, presupuestales y de recursos humanos, con el fin de diseñar, construir y transferir sistemas de información estandarizados relacionados con los procesos misionales de las entidades que ejercen el control.
- Instituir las herramientas para que dichos sistemas de información puedan interactuar a través de interfaces y unificar la información que los cooperantes tienen.
- Edificar una base integral de información para mejorar el Control Fiscal y disciplinario en línea (Auditoría General de la República, 2013).

Como producto de este proceso, se ha desarrollado la primera fase (conceptualización) a través de la cual se ha definido un modelo conceptual de Control Fiscal en línea (figura 3), y se ha generado una serie de documentos que son la base para el desarrollo del proyecto.

Entre los documentos producto de esta fase, se encuentran: 1) diagnóstico del inventario de los procesos misionales; 2) propuesta de procesos en el marco de un Control Fiscal en línea; 3) inventario de los sistemas de información de las Contralorías de país y mejores prácticas; 4) análisis de la brecha tecnológica encontrada, teniendo en cuenta las mejores prácticas del país; 5) diseño de la Pla-

taforma Tecnológica SOA para el control fiscal en línea; 6) historias de usuario del control fiscal.

Es importante destacar que la Auditoría General de la República tiene registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), el proyecto con código BPIN 2011011000313, denominado *Desarrollo de un nuevo Sistema de Control Fiscal Integral Nacional*, para un periodo comprendido entre el 2012 y el 2016, por un valor total solicitado de 12 937 5 millones de pesos, de los cuales se tenían apropiados, para el 2012, 2000 millones de pesos, y que tiene como objetivo el “Fortalecimiento y Modernización de órganos de control, como estrategia contra la corrupción, que conlleve a conformar un sistema integrado de control fiscal, en Municipios y Departamentos, articulando acciones de mejora preventivas y correctivas en la gestión de los recursos públicos” (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Dentro de este proyecto, hay un componente denominado “Desarrollar plataforma tecnológica unificada que integre sistemas existentes y permita la incorporación de nuevos desarrollos previamente convenidos y concertados por todos los entes de Control Fiscal”, para el cual se tenía previsto un valor, para el 2012, de 1000 millones de pesos; este era el objetivo central de la iniciativa Control en Línea, del Plan de Desarrollo Vive Digital.

Al momento de finalizar esta investigación, y de acuerdo a consultas realizadas a la Auditoría General de la República, posteriores a la generación de los documentos enunciados previamente, se estableció que el proyecto no presentaba avances significativos, y los responsables y líderes del proyecto, tanto de la Auditoría General de la República como del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, no laboraban en dichas entidades, por lo que se puede concluir que el proyecto fue archivado.

## Conclusiones

Las TIC juegan un papel esencial en la eficacia y eficiencia del proceso auditor, y así lo ha venido destacando la literatura académica en los últimos años, estableciendo diferentes técnicas y perspectivas alrededor del uso de esta importante herramienta como parte de cada una de las fases de auditoría.

En particular, el Control Fiscal Colombiano cuenta con diversas herramientas tecnológicas para dar soporte a cada uno de los procesos que ejecutan las Contralorías; sin embargo, la mayoría de ellas están orientadas a lo que se denomina “auditoría con el computador”, al

servir de soporte para ejecutar las diferentes fases de la auditoría, y existen muy pocas, por no decir ninguna, que estén orientadas a lo que se denomina “auditoría a través del computador”, cuya principal característica es poder evaluar los controles o riesgos inmersos en los procesos sujetos de control que se encuentran automatizados, y llegar a aportar a la construcción de un Control en Línea posterior, si se tiene en cuenta que su modalidad de detección puede tener lugar un segundo después de sucedido el riesgo o de haberse incumplido el control; de esta forma, este tipo de auditoría aporta al cumplimiento de lo establecido en el estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011), el cual establece en su artículo 129 literal e) “el desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior”.

Por último, es importante destacar que los esfuerzos que se están adelantando a nivel nacional y territorial para incorporar nuevas herramientas tecnológicas en el Control Fiscal Colombiano, han sido pensados para seguir en la ruta hacia una “auditoría con el computador”, lo cual es necesario, pero no suficiente, para dar el salto a la aplicación de técnicas y herramientas que permitan una “auditoría a través del computador”, y así sacar el mayor provecho que puede aportar la tecnología al Control Fiscal, en beneficio de la comunidad.

## Financiación

No hay financiación para este artículo.

## Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Colombia y a las diferentes Contralorías del país, en especial a la Contraloría General del Municipio de Manizales, las cuales aportaron información valiosa para establecer el nivel de uso de las TIC en el Control Fiscal Colombiano.

## Conflictos de interés

Los autores manifiestan que no hay conflictos de interés respecto a este artículo.

---

## Referencias

Auditoría General de la República. (2010). *Informe de gestión y resultados 2009-2010*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Auditoría General de la República. (2011). *El camino de la transformación del control fiscal Colombiano. Informe de gestión y resultados 2009-2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Auditoría General de la República. (2013). *Informe de Gestión 2011-2013* (1.ª ed.). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Bierstaker, J. L., Burnaby, P., y Thibodeau, J. (2001). The impact of information technology on the audit process: an assessment of the state of the art and implications for the future. *Managerial Auditing Journal*, 16(3), 159-164.

Braun, R. L., y Davis, H. E. (2003). Computer-assisted audit tools and techniques: analysis and perspectives. *Managerial Auditing Journal*, 18(9), 725-731. doi:10.1108/02686900310500488

Caldana, D., Correa, R., y Ponce, H. (2007). Competencias de los auditores gubernamentales chilenos para la obtención de evidencia electrónica de auditoría. *Contaduría y Administración* [en línea], (223), 9-31. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=39522302>

Cano, J. J. (2009). *Computación Forense. Descubriendo los rastos informáticos* (1a. ed.). Alfaomega Grupo Editor.

Cerullo, M. V., y Cerullo, M. J. (2003). Impact of SAS núm. 94 on Computer Audit Techniques. *Information Systems Control Journal*, 1(94).

Coderre, D. (2005). *Guide 3: Continuous Auditing: Implications for Assurance, Monitoring, and Risk Assessment*. The Institute of Internal Auditors.

Contraloría General de la República. (2013). *Informe sobre cumplimiento de sus funciones y gestión al congreso y al presidente de la República 2012-2013*. Bogotá. Recuperado de <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/21259937/Informe+de+Gestion+Final+2012-2013.pdf/03334710-a32b-4b8f-8820-20ef-ba66363a?version=1.0>

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Seguimiento a Proyectos de Inversión*. Recuperado de <https://spi.dnp.gov.co>

García, A., Hurtado, C., y Alegre Ramos, M. del P. (2011). *Seguridad informática*. Madrid: Ediciones Paraninfo S.A.

ICONTEC. (2009). *Compendio Sistema de gestión de la seguridad de la información (SGSI)*.

- ISACA. (2008). *Manual de Preparación al Examen CISA 2008*. Rolling Meadows, Illinois: ISACA.
- ISACA. (2010). *Manual de Preparación al Examen CISA 2011*.
- ISACA. (2012). *Certified Information Systems Auditor. Manual de preparación al examen CISA 2012*. ISACA.
- ISO. (2002). *International Standard. Guidelines for quality and/or environmental management systems auditing*.
- Kneer, D. C. (2003). Continuous Assurance : We Are Way Overdue. *Information Systems Control Journal*, 1.
- Loh, S. (2002). *Using Continuous Assurance to Detect Fraud in e-commerce Transactions*. The University of New South Wales.
- Louwers, T. J., Ramsay, R. J., Sinason, D. H., Strawser, J. R., y Thibodeau, J. (2011). *Auditing & Assurance Services* (4.ª ed.). New York: McGraw-Hill.
- Marris, D. (2010). *Challenges obtaining audit evidence*. doi:10.2139/ssrn.1590634
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2011). *Vive digital Colombia. Versión 1.0 2011*. Recuperado de [http://www.vivedigital.gov.co/files/Vivo\\_Vive\\_Digital.pdf](http://www.vivedigital.gov.co/files/Vivo_Vive_Digital.pdf)
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Auditoría General de la República, Consorcio S&M, y UT Software Works. (2012a). Anexo 1. *Arquitectura General y Detallada de la Solución Control Fiscal en Línea*. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Auditoría General de la República, Consorcio S&M, & UT Software Works. (2012b). *Documento Inventario de Sistemas de Información de las Contralorías Territoriales y las Entidades Integrantes del Convenio de Coadyuvancia en cuanto a Control Fiscal en Línea*.
- Piattini, M. G., y Del Peso, E. (1998). *Auditoría Informática. Un enfoque práctico* (1.ª ed.). México: RA-MA Editorial.
- Pinilla Forero, J. D. (1997). *Auditoría de Sistemas en funcionamiento* (1.ª ed.). Santafé de Bogota: Roesga.
- Prado Carvajal, R. (2012). Sistema de Información Gerencial -Siger- Contraloría General de Santiago de Cali. En *Primer Encuentro Nacional de Experiencias en Control en Línea y Auditoría Continua en las Contralorías del país*. (pp. 81–83). Manizales: Universidad Nacional de Colombia; Contraloría General del Municipio de Manizales.
- Rodríguez Martínez, G. R. (2012). SICA. Sistema Integrado para Control de Auditorías. En *Primer Encuentro Nacional de Experiencias en Control en Línea y Auditoría Continua en las Contralorías del país*. (pp. 53–59). Manizales: Universidad Nacional de Colombia; Contraloría General del Municipio de Manizales.
- Smieliauskas, W., y Bewley, K. (2010). Appendix 9a : Understanding Information Systems and Internal Control, Information Systems, and the Audit Plan. *Auditing: An International Approach* (5.ª ed., pp. 1–28). Recuperado de [http://highered.mcgraw-hill.com/sites/dl/free/0070968292/815271/smi68292\\_app9A.pdf](http://highered.mcgraw-hill.com/sites/dl/free/0070968292/815271/smi68292_app9A.pdf)
- Teeter, R. A., Alles, M. G., y Vasarhelyi, M. A. (2010). Remote Audit : A Research Framework. Recuperado de [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1668638](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1668638)
- Valencia Duque, F. J. (2012). El e-control, estado actual y perspectivas en el control fiscal colombiano. En *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. (pp. 1–26). Cartagena.
- Valencia Duque, F. J., y Tamayo Arias, J. A. (2012). Evidencia digital y técnicas y herramientas de auditoría asistidas por computador. *Ventana Informática*, (26), 93–110.
- Vasarhelyi, M. A., y Halper, F. B. (1991). The Continuous Audit of Online Systems. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 10(1), 110–125.

# Atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante

Jairo Enrique Rodríguez Hernández  
Velmar David Alzate Pérez

## Autores

Jairo Enrique Rodríguez Hernández

Administrador Público, Economista y magíster en Economía. Integrante del Grupo Organizaciones, gestión y Políticas Públicas (Redes), Bogotá, Colombia. Contacto: jairo.rodriguez@esap.gov.co

Velmar David Alzate Pérez

Administrador Público, estudiante de Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia, Bogotá, Colombia. Contacto: dalzateperez@yahoo.com

## Palabras clave

Gestión por políticas, planos funcionales, políticas públicas, descentralización, estructura organizacional

## Key words

Management policies, functional plans, public policies, decentralization, organizational structure.

JEL: M15IT, H83

Fecha de Recepción: 30-11-15

Fecha de Aprobación: 01-12-15

## Cómo citar este artículo

Rodríguez Hernández, J., & Alzate Pérez, V. (2015). La atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante. *Administración & Desarrollo*, 45(2), 224-238. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/64article/view/64>

## Resumen

El documento muestra el análisis de los procesos de atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales en el período 2011-2013. Como hipótesis de trabajo se establece que entre el momento en que se formaliza la atención al desplazamiento como función de Estado (Ley 387 de 1997) y que se integra al marco para la atención a las víctimas del conflicto (Ley 1448 de 2011) se desarrolla de manera independiente (o desarticulada, según el punto de vista) una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los Planes de Desarrollo y agendas de cooperación en donde la tendencia es a privilegiar la fijación de políticas y no a la prestación directa de servicios, sin intentar modificar modelos burocráticos afianzados y con baja adición de recursos financieros. Las entidades territoriales poco o nada modificaron sus esquemas de funcionamiento, profundizando, por el contrario, su crisis por bajas capacidades de respuesta a esta amplia problemática.

Territorial governments' assistance provided to victims of the violence: between the policies management and the bureaucracy

## Abstract

This paper aims to analyze the process performed by the territorial governments in the assistance to victims of violence between 2011 and 2013. The hypothesis on which the work is based, establishes that the moment right in the middle between the institutionalization of the displacement assistance as part of the State's roles (Ley 387 de 1997) and its integration to the framework for the assistance to victims of the conflict (Ley 1448 de 2011), a series of projects and initiatives are developed independently (or disarticulated, according other perspective), set for a short term period and adjusted to both, the Development Plans and cooperation agendas timing, in which the tendency is to favor the policies settings and not providing the services directly, these without trying to modify well-established bureaucracy models and with low financial resources addition. The territorial institutions made very little or no modifications to their operation scheme, worsening their crisis due to low response capacities to this complex situation.

A Atenção às vítimas de violência por governos territoriais: entre a gestão de políticas e o burocratismo desenfreado

Resumo

O propósito deste documento é analisar os processos de atenção às vítimas da violência pelos governos territoriais no período 2011-2013. A hipótese de trabalho levantada é a de que entre o momento em que se formaliza a atenção ao deslocamento como função de Estado (Lei 387 de 1997), e que se integra ao marco para a atenção às vítimas do conflito, desenvolve-se uma série de projetos e iniciativas de curto prazo, ajustadas aos tempos dos Planos de Desenvolvimento e das agendas de cooperação, onde a tendência é privilegiar a fixação de políticas e não a prestação de serviços diretamente, sem tentar modificar modelos burocráticos afiançados e com baixa soma de recursos financeiros. As entidades territoriais modificam pouco ou nada de seus esquemas de funcionamento, pelo contrário, aprofundando sua crise com a baixa capacidade de resposta a essa grande problemática.

Les soins pour les victimes de la violence menés par les gouvernements territoriaux : entre la gestion politique et le bureaucratisme rampant

Résumé

Ce document vise à analyser les processus de soins pour les victimes de la violence menés par les gouvernements territoriaux dans la période 2011-2013. Comme hypothèse de travail, il affirme que, entre le moment où les soins pour le déplacement se régularisent comme fonction de l'État (loi colombienne 387 de 1997) et celui où ils s'intègrent dans le cadre des soins pour les victimes du conflit (loi 1448 de 2011), une série de projets et d'initiatives à court terme se déroulent de manière indépendante (ou désarticulée, selon le point de vue). Ces projets et initiatives sont ajustés aux périodes des Plans de Développement et les programmes de coopération, dans lesquels existe la tendance de favoriser l'établissement des politiques au lieu de fournir directement les services, sans essayer de changer les modèles bureaucratiques consolidés avec l'addition faible de ressources financières. Les entités territoriales ont peu changé (ou n'ont changé rien) leurs régimes de fonctionnement et, au contraire, ont exacerbé les crises attribuées aux capacités faibles de réponse à cette vaste problématique.

#### Palavras-chave

Gestão de políticas, planos funcionais, políticas públicas, descentralização, estrutura organizacional.

#### Mots-clés

Gestion politique, plans fonctionnels, politiques publiques, décentralisation, structure organisationnelle.

## Introducción

Más de seis millones de colombianos están, hoy en día, en situación de desplazamiento forzado por la violencia. Esta cifra convierte a dicho delito en una de las consecuencias humanitarias más sensible del conflicto armado en los últimos 30 años (Acnur, 2015)<sup>1</sup>, lo que lleva a pensar en la necesidad de contar con una política pública al respecto.

1 Colombia registró 6 044 200 desplazados internos, el 12 % del total de su población. Más del 63 % de desplazados en Colombia viven por debajo del umbral de pobreza y el 33 % vive en condiciones de extrema pobreza (Acnur, 2015)

Este hecho llevó a que se expidiera la Ley 387 de 1997 que estableció como función estatal la atención al desplazamiento forzado, a través de un esquema de respuesta, el denominado Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV)<sup>2</sup>. La Ley 387 fijaba una estructura de servicios articuladas

2 No se analizarán en este estudio aspectos relacionados con la atención de las acciones orientadas al establecimiento de la verdad y la recuperación de la memoria del proceso despojador, así como tampoco a las acciones jurídicas relacionadas con la justicia restaurativa. Ambos aspectos requieren estudios en profundidad que desbordan el marco de este documento. Nos centraremos, entonces, en la atención humanitaria.

a fases de atención (Prevención y protección; Atención Humanitaria de Emergencia; y Estabilización y Consolidación Socioeconómica) pero, en la práctica, no existían políticas permanentes pues cada gobierno (nacional o territorial) entre 1997 y 2011 redefinió los contenidos de las políticas para las personas desplazadas a partir de sus agendas o de la coyuntura fiscal.

Las entidades públicas tendieron a responder al desplazamiento forzado con proyectos y programas de corto plazo, desconociendo que, como problema crónico y estructural, de acuerdo con la Sentencia T-025 (Corte Constitucional, 2004), requería acciones de duración media y de largo plazo. En efecto, los gobiernos territoriales, en desarrollo de las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008, adoptan la organización nacional del SNAIPDV como organismos intersectoriales denominados Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPDV) con la denominación de Comités municipales, distritales o departamentales de atención integral a la población desplazada por la violencia, así como la fijación de políticas de atención mediante planes sectoriales, los denominados Planes Integrales Únicos (PIU) que se adscriben a los recursos de inversión de los planes territoriales de desarrollo.

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por el sistema general de participaciones (Ley 715 de 2001), mientras en los campos de política propios de la *estabilización socioeconómica*, como la vivienda y la generación de ingresos, no había capacidad institucional ni financiera para implementar políticas que cumplieran con la obtención de estos derechos.

Esta situación se mantiene, en términos generales, hasta la creación del nuevo marco para la atención y reparación a la generalidad de las víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011) y es, su principal característica, la de que desarrolla de manera independiente una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los Planes de Desarrollo y agendas de cooperación.

El documento que aquí se presenta se ha organizado en tres partes: 1) la gestión por políticas, expone los referentes conceptuales y metodológicos centrales; 2) los planos funcionales, presenta los hallazgos del proceso investigativo en cuanto a la organización para la asignación de funciones, las estructuras organizacionales y la estructura financiera para la atención al desplazamiento; y 3) las conclusiones.

## El marco conceptual: la gestión por políticas

Como consecuencia de diferentes circunstancias que marcaron la crisis de los Estados de Bienestar, en los países centrales y de los Estados “intervencionistas” en los países periféricos, se abrió la puerta a nuevos modelos de intervención en los asuntos públicos y a la manera de concebirlos, en términos del “modelo organizacional” a emplearse para la implementación los planes-programas a ejecutarse, tanto como a la forma de evaluar los resultados de su gestión.

Al lado de aquello, el estudio de las denominadas políticas públicas fue tomando fuerza. Esta corriente de pensamiento señala la debilidad del planteamiento de la separación política-administración e indica que la acción pública tiene lugar por medio de políticas que tienen diferentes instancias y dinámicas de decisión, ejecución y evaluación.

En ese marco surge la Gestión por políticas (Barzelay, 2003) como un puente entre el análisis organizacional del enfoque tradicional (weberiano) y el análisis de políticas públicas. Así, frente al modelo tradicional de la organización por funciones del modelo burocrático, la Gestión por Políticas señala que la adopción e implementación, así como la evaluación, de algunas políticas públicas tienen un carácter transversal que implica el rompimiento de ese modelo organizacional para dar lugar a unas formas transorganizacionales y procedimentales que permitan crear una

(...) red de servicios y regulaciones que establece una política pública; esta red constituye el campo organizacional de intervención, en el seno de este se producen los debates, concepciones (referenciales) y decisiones que redefinen el problema a intervenir, las poblaciones, los dispositivos organizacionales y procedimentales, y en últimas, las valoraciones sobre los resultados de las intervenciones de las administraciones públicas y organizaciones no estatales. (Tapia E. M., 2012, p. 104).

La Gestión por políticas también implica que las entidades estatales se reajustan para dar cuenta de mandatos o políticas gubernamentales y sectoriales, por ende, la duración de los esquemas de organización, las formas de vinculación del personal y los procedimientos, están anclados al ciclo de los programas y proyectos que integran una política de gobierno que configuran las llamadas “organizaciones por políticas” (Tapia E. M., 2012).

Siguiendo a Tapia (2012), la gestión de una política pública y la construcción de su campo de intervención permiten visualizar tres planos de análisis: el argumental, el organizacional y el funcional. Veamos a continuación, de manera resumida los planteamientos de cada uno.

## El plano argumental

Toda política pública, en su proceso de definición e implementación conlleva hacer la delimitación de su campo de intervención, lo que significa poner en juego una serie de argumentos que faciliten la delimitación del problema y de la población a intervenir, así como de los mecanismos por medio de los cuales se hará la intervención respectiva (Jaramillo, 2007).

Esa determinación de la forma y los límites de la intervención se hace en el escenario político e implica versiones y enfoques contrapuestos que van desde la propia concepción del Estado hasta la utilización de mecanismos de mercado, cuasimercado o de intervención directa estatal, con argumentos que tratan de mostrar desde valores sociales supremos (equidad, solidaridad, etc.) hasta argumentos de racionalidad jurídica (viabilidad legal) y económica (eficiencia y eficacia). Este plano argumental de la política se resume en los referenciales<sup>3</sup> y las doctrinas administrativas.

El plano argumental, en consecuencia, genera, vía referenciales o vía doctrinas, los argumentos que señalan el problema a intervenir en términos de la política, la causalidad y las consecuencias del mismo, así como la estructuración de los campos organizacionales para la operación de los planes y programas que permiten la intervención y se relacionan con criterios de focalización, en tiempo-espacio y poblaciones a intervenir.

## El plano organizacional

El plano argumental tiene conexión directa con el plano organizacional mediante reglas que fijan regulaciones a los comportamientos, individuales y organizacionales, tanto como a los servicios que debe producir una política.

<sup>3</sup> Los referenciales se entienden como

El conjunto de argumentos con los cuales se construye la imagen o representación de la realidad o situación a intervenir. A partir de estas, las organizaciones y actores involucrados en la formulación/gestión/evaluación de una política van a organizar su percepción del problema y población(es) a intervenir, confrontar soluciones y definir propuestas de acción. (Tapia E. M., 2012, pp. 108-109)

Se desarrollan, entonces, diversas formas organizativas como son

- 1) los diseños organizacionales por políticas (diseños organizacionales establecidos para dar cuenta de aspectos de la política, por ejemplo un programa o un proyecto);
- 2) los campos funcionales (segmentos de las organizaciones articulados a la gestión de un asunto que integra el problema al que apunta la política) y
- 3) los campos organizacionales (agrupación de campos funcionales, que dada su flexibilidad y su dispersión toman la forma de una red). (Tapia E. M., 2012, p. 108).

La organización por políticas se contraponen al modelo burocrático de organización por funciones y suponen una gestión por ámbitos: el de la provisión de las políticas, o sea quien las formula y las financia; el de la producción, o sea quien presta los servicios objeto de la política; y el del control, es decir, quien regula y supervisa los servicios que se prestan. Destaca dentro de esta concepción el hecho de que en la producción de los servicios objeto de la política se dan diferentes mecanismos como son la contratación mediante operadores privados, agencias estatales especializadas y la gestión por proyectos.

## El plano procesal

En este plano nos referimos a las *Políticas de Gestión*. En términos de Barzelay

Las políticas de gestión pública se definen aquí como a suma de las reglas institucionales que guían, compelen y motivan a la función pública en su conjunto. Las políticas de gestión pública pertenecen a categorías establecidas como planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación. (2003, p. 25).

Veamos cada una a continuación.

### ***Política de planeamiento del gasto y función financiera***

Esta política tiene que ver con la forma como se planea-asigna el gasto en las entidades públicas y se realiza la gestión financiera para la operacionalización de políticas públicas. En cuanto a la planeación y asignación del gasto, el modelo tradicional se plantea como esquema incrementalista en el que se asigna con base en ejecuciones anteriores y proyecciones de inflación, mientras que en el nuevo modelo se hace la asignación con base

en resultados (presupuesto por resultados), con lo cual se acerca al enfoque por políticas.

### **Política de función pública y relaciones laborales**

Corresponden a las directrices que regulan las relaciones entre las organizaciones públicas estatales y los recursos humanos a su servicio. Tocan con todo el ciclo de gestión de los servidores públicos, desde su vinculación hasta su desvinculación pasando por su formación, estímulo, evaluación, etc. En el paradigma tradicional, estas políticas se orientan a la conformación de los sistemas de carrera administrativa para cualquiera de los organismos y ramas del Estado, pero que, en el nuevo contexto, apuntan a la flexibilidad laboral tanto en las formas de vinculación (plantas temporales, a medio tiempo o tiempo parcial) como al empleo de formas asociativas o terciarización de servicios (*outsourcing*).

### **Política de contratación**

Se refiere al conjunto de reglas que regulan los procesos de compra y transferencia de servicios e insumos para el normal funcionamiento de la entidad.

En la versión tradicional, predominaban los rituales y las formalizaciones antes que la eficacia o la eficiencia en las adquisiciones. En este sentido importaban más procesos contractuales detallados, que garantizaran o al menos dieran la impresión de neutralidad, transparencia y libre concurrencia de los resultados finales del proceso. En esta lógica, el menor precio se consideraba como un criterio básico de contratación. En la versión moderna, la eficacia y la eficiencia adquieren mayor relevancia.

### **Política de organización y métodos**

Consisten en el conjunto de lineamientos a partir de los cuales se establecen los diseños organizacionales de las burocracias. En este campo se encuentran doctrinas administrativas que apuntan a temas como: "1) Tamaño de la organización; 2) Grado de inclusión de las unidades para la prestación de un servicio; 3) ordenación/articulación de las unidades internas para el desarrollo de la función o política; y 4) Uniformidad de las unidades" (Hood, y Jackson, 1997, pp. 145-146).

Alrededor de estos campos de reglas se estructura el funcionamiento de las organizaciones en el marco de los procesos de implementación de políticas públicas. En cierta medida una organización puede ser entendida como campos de reglas por los que los individuos orientan su accionar y fijan las expectativas de comporta-

miento de los otros que redundan en la coordinación de la acción interna y hacia las otras organizaciones con las cuales interactúa.

### **Política de auditoría y evaluación**

Son las reglas que orientan los procesos de auditoría y evaluación de la gestión y el desempeño de los funcionarios y contratistas que prestan servicios en las entidades públicas. En el modelo tradicional las principales políticas se orientan al control financiero: la ejecución de los recursos financieros y su estricto apego al presupuesto aprobado en términos de planes y programas. Las nuevas políticas se orientan, por su parte, a la auditoría de resultados y de procesos.

Vista la conceptualización de la gestión por políticas y su imbricación con las políticas de la gestión, podemos centrarnos ahora en sus planos funcionales y su interrelación con la estructura organizacional, para su aplicación al caso en estudio.

## **Campos funcionales**

Es definido como "el conjunto de funciones que posibilitan y precisan la intervención de estado, mediante diversos dispositivos en un ámbito intervenido específico" (Lozano, 2007b, p. 32). Ahora bien, es pertinente cuestionar ¿cuáles son los componentes de dicho campo?

El campo funcional de Estado se estructura a partir de la existencia de un

plano funcional organizacional de Estado, en el cual convergen todas las entidades y órganos que desempeñan un rol asignado en el marco del ámbito de intervención, este plano es construido con base en las funciones generales de las organizaciones y las específicas de sus unidades. (Lozano, 2007a, p. 33).

Es claro entonces que el ámbito supera el concepto de sector jurídico-administrativo, ya que las funciones programáticas (asignadas en los actos administrativos y jurídicos de creación de las organizaciones de Estado) y aquellas que surgen con ocasión de la ley y los documentos prospectivos, van más allá de un mismo sector.

En consecuencia, para la identificación del plano funcional de la atención de víctimas, se inició con la caracterización del plano macroorganizacional de todas aquellas que tienen competencia (ya sea por asignación legal o administrativa, o porque sus actos de creación así se lo ordenan) en la prestación de servicios, la financiación,

el control, las relaciones intergubernamentales e intraorganizacionales (coordinación, concurrencia y subsidiariedad), el apoyo jurídico entre otros; orientados a la política de atención humanitaria por los gobiernos territoriales.

## Planos funcionales, organizacionales y presupuestales

A continuación, se presentan los resultados de la indagación en el caso de la política de atención a los desplazados, con base en los conceptos predefinidos.

### Planos funcionales de la política

A continuación, se conforman con base en la constitución, la ley<sup>4</sup> y los decretos reglamentarios<sup>5</sup>, los campos funcionales (son tres centrales), los subcampos que devienen de los anteriores, los campos transversales (aquellos que se repiten en diferentes campos funcionales); y los campos puente (permiten dar tránsito entre niveles) de la política de atención a las víctimas.

#### Funcionales

Se encontraron tres grandes campos en los que convergen todas las entidades y órganos que desempeñan un rol asignado en el marco del ámbito de intervención.<sup>6</sup>

#### Prevención

En el marco del análisis de la política pública de atención de víctimas, se comprende la prevención de acuerdo con el numeral 4.1 del artículo 2.<sup>9</sup> del Decreto 250 de 2005, como las acciones

(...) que forman parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por la violencia, están dirigidas a impedir el impacto de la violencia en las poblaciones donde existe el riesgo de ocurrencia de eventos de desplazamiento o a mitigar los efectos adversos a aquellas personas que se encuentran afectadas por esta situación. (Decreto 250 de 2005, art. 2).

4 Se abordan las siguientes: 387 de 1997, 1190 de 2008 y 1448 de 2011.

5 Los decretos 250 de 2005 y 4800 de 2011.

6 Los planteamientos de función y campo son abordados por Lozano (2007a) en el marco de los planteamientos de los sociólogos alemanes Renate Mayntz y Niklas Luhmann.

Otros de los lugares de conceptualización de la prevención, viene a partir del Decreto 4800 de 2011, que trae a su vez dos nociones que amplían el espectro. De esta forma, en el artículo 193, establece que

El estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la generación de imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos.

De otra parte, la Prevención Temprana se entiende orientada a identificar las causas que generan las violaciones en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, y adoptar medidas para evitar su ocurrencia.

La Prevención Urgente tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia. (Decreto 4800 de 2011, art. 193).

Se puede observar que existen algunas diferencias con respecto a la noción inicial de prevención. Por un lado, el decreto 250 basa dicho concepto en dos campos: impedir el impacto sobre poblaciones con riesgo latente, y mitigar los efectos que puede traer este; por otra parte, el decreto 4800 de 2011, acudiendo al Derecho Internacional, establece más específicamente el riesgo, situándolo en la violación a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario; además contempla la neutralización y la superación de circunstancias de amenaza en el marco del conflicto armado.

#### Atención humanitaria

Es aquella que surge en el momento del desplazamiento, y se establece para la garantía de los derechos y la subsistencia mínima de los afectados. Desde la normatividad vigente, existen tres tipologías de atención humanitaria: inmediata, de emergencia y de transición. El artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, señala la Atención Inmediata como la

(...) entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. (Ley 1448 de 2011, art. 62).

En segundo lugar, la atención humanitaria de emergencia, es conceptualizada a partir de lo planteado en el numeral 5.2 del artículo 2 del Decreto 250 de 2005, comprendida como

(...) el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. (Decreto 250 de 2005, art. 2).

La Ley 1448 de 2011, señala que el derecho a la atención humanitaria de emergencia se adquiere una vez expedido el acto administrativo que incluye a la víctima en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Por último, la atención humanitaria de transición, tiene como una de sus principales características la ausencia de elementos para subsistencia mínima, pero sin la gravedad y urgencia que amerita la segunda atención. En esta medida, el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011 la define como

Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia. (Ley 1448 de 2011, art. 62).

## **Asistencia**

En este campo funcional se busca lograr el restablecimiento de derechos de la víctima en el marco de la intervención política, económica, social y fiscal. Comprende lo que se denomina política social (Uprimny, y Sanchez, 2010),<sup>7</sup> esto es: educación, salud, saneamiento básico y agua potable, alimentación y vivienda. De forma taxativa, el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011 define la asistencia como

<sup>7</sup> En términos de Uprimny y Sanchez, no es igual una política de reparación a una política social. La primera puede no contener aspectos de justicia distributiva, su centro es la justicia restaurativa; la segunda sí debe hacerlo (Uprimny & Sanchez, 2010)

(...) el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. (Ley 1448 de 2011, art. 49).

Dentro de las medidas de asistencia que contempla la Ley 1448 de 2011 está la ayuda humanitaria por desplazamiento forzado, las cuales se brindan en tres fases: 1) inmediata (a cargo de la alcaldía), a partir del momento en que la víctima informa del hecho y que es incluida en el RUV; 2) de emergencia (le corresponde a la UARIV), luego de la inclusión en el RUV, en caso de gravedad y urgencia por parte de la víctima; 3) de transición, “aplicable a personas cuya situación de vulnerabilidad no reviste la gravedad y urgencia de la fase de emergencia”. (Gobierno Nacional de Colombia, 2014, p. 46).

## **Campos transversales**

Posterior a la determinación de los campos que estructuran una serie de funciones se procede a establecer subgrupos que aluden a un mismo tema y que se ubican en un mismo lugar. De esta forma, los campos transversales son todos aquellos que se pueden encontrar en varios campos funcionales y que aluden a diferentes unidades organizacionales en diversas entidades y organismos.

## **Atención**

Con base en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, se entiende por atención “(...) la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación”.

## **Ejecución y financiación**

Es el conjunto de actividades que recaen sobre una organización de Estado o sobre particulares, en las que se da cuenta de la realización o asignación de recursos. Este campo transversal es configurado con ocasión de la diferenciación de las funciones de atención y agrupa, entre otras, las que se muestran en la tabla 1.

## **Restablecimiento y garantía de derechos**

Cuando los derechos han sido vulnerados por un hecho punible, la mayoría de las medidas están orientadas a contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento, cesen los efectos producidos por el delito y procuraren volver a un estado anterior. El concepto

**Tabla 1.** Funciones del campo transversal de ejecución y financiación

Decreto 250 de 2005, art. 2	Ley 1190 de 2008, art. 2, parágrafo 1 numeral 6	Ley 1148 de 2011, art. 47, parágrafo 1.º
Incluir en sus presupuestos los recursos que les permitan dar respuesta a la atención humanitaria de emergencia.	Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que, en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad	Prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Fuente: elaboración propia, con base en el Decreto 250 de 2005 y las leyes 1190 de 2008 y 1148 de 2011.

**Tabla 2.** Ejemplo de funciones del campo transversal de ejecución y financiación

Ley 387 de 1997, art. 14, parágrafo	Ley 1190 de 2008, art. 2, parágrafo 1, numeral 6	Ley 387 de 1997, art. 7
Concertar la convocatoria de los Consejos de Seguridad cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado	Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que, en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad	Prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 250 de 2005 y las leyes 1190 de 2008 y 1448 de 2011.

de restablecimiento no ha sido acotado completamente, pero sí se reconocen sus efectos desde las prácticas penales de la Fiscalía. En el artículo 2.º, numeral 6, del acto legislativo 03 de 2002 que modifica el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, se establece que es deber de aquella entidad: “Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito”. (Subrayado del autor del artículo).

### **Diseño y desarrollo de mecanismos**

Comprende las acciones orientadas a la formulación de planes, programas, proyectos y estrategias en general para el seguimiento, monitoreo o evaluación de una situación específica. Agrupa entre otras las funciones que se muestran en la tabla 2.

Vistos los campos funciones y transversales de la política se pueden analizar los esquemas organizacionales dispuestos para la implementación de la política.

### **Campos organizacionales**

En la atención a la población desplazada convergen una diversidad de entidades públicas, provenientes de diversos sectores administrativos (salud, educación, vivienda, trabajo, agricultura, entre otros), así como organizaciones no estatales —organizaciones no gubernamentales (ONG)— y agencias de cooperación internacional; esto genera que no exista un único referente desde el cual las personas, familias y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, desde donde se estructuren los servicios y programas de atención para la protección y restablecimiento de sus derechos (Dimaggio y Powell, 1999).

Cada uno de los actores organizacionales manejan lógicas de acción, marcos normativos, reglas de financiación y criterios de acceso a las ofertas de los programas y proyectos, lo que configura una abigarrada telaraña de modelos de organización (desconcentrados/descentralizados) y referenciales de política pública (asistencia social/atención a emergencias naturales/cuasimercados para acceso a recursos de inversión nacional, entre otros) que operan de manera simultánea.

En el nivel municipal convergen dos tipos de organización. De una parte, está la organización que surge del SNAIPDV, el cual se convierte en una estructura multisectorial e intergubernamental, y que en su operación implica que las administraciones públicas de diferente nivel, ejecutan proyectos y programas de inversión con cargo a los recursos de inversión contenidos en sus planes de desarrollo.

De otra parte, se encuentra la estructura que ha sido transferida a los municipios por los procesos de descentralización de las décadas de los 80 y 90 del siglo XX y que se financian, en la actualidad, mediante los recursos provenientes de la Ley 715 de 2001. La figura 1 ilustra las diferentes estructuras o campos organizacionales que intervienen en la atención al desplazamiento forzado en lo territorial.

**Esquema 1: gestión multisectorial y multinivel: SNAIPDV**

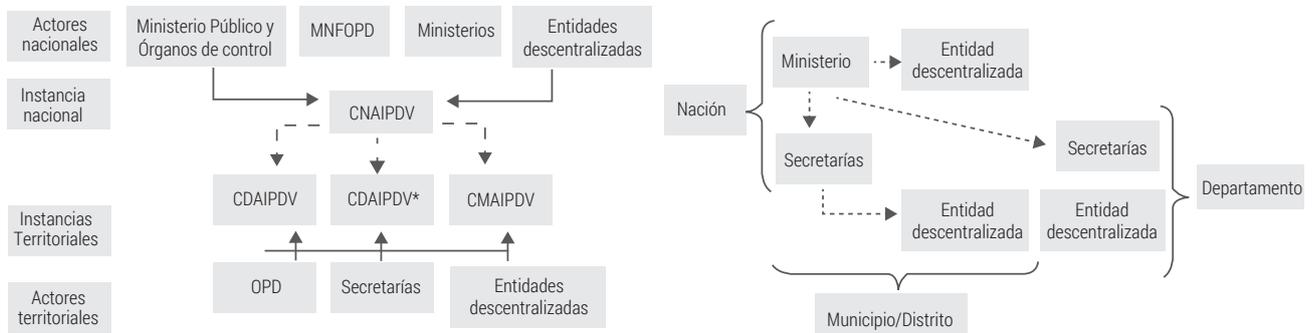
A partir de la Ley 387 de 1997, el SNAIPDV adopta una organización de tipo multisectorial, la cual opera mediante proyectos de inversión. En efecto, en lo organizativo se establecen comités multisectoriales en cada nivel de gobierno, cuyo objetivo era la coordinación de la gestión de las entidades concurrentes por mandato de la Ley 387 en la atención al desplazamiento y el diseño de programas y criterios de acceso.

Como se observa en la figura 1, en el nivel nacional se encuentra el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población desplazada (CNAIPDV) (artículo 6 de la Ley 387 de 1997), el cual es “órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo”.

En el plano territorial, se establecen los Comités Departamentales, municipales y distritales de Atención Integral a la Población Desplazada, reproduciendo la estructura del CNAIPDV (lo que muestra un claro ejemplo de isomorfismo legislativo) (Dimaggio, y Powell, 1999), y en estos comités convergen las secretarías de despacho y entidades descentralizadas, para la coordinación, fijación de directivas de política y socialización de la oferta del nivel nacional que se dispone ejecutar por los entes nacionales en la región.

- Organización multisectorial de las políticas de atención
- Organización sectorial: gestión de servicios y programas mediante descentralización

Figura 1. Campos organizacionales para la atención al desplazamiento forzado 2004-2011.



Fuente: tomado de tapia Góngora, E. (2010).

**Convenciones**

- CNAIPDV: Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
- CDAIPDV\*: Comité Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada
- CDAIPDV: Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada
- CMAIPDV: Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada
- OPD: Organización de Población Desplazada
- MNFOPD: Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada
- Órganos de Control: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República

**Líneas de relaciones intergubernamentales involucradas en la gestión**

- > Relación de coordinación bajo concurrencia, complementariedad y subsidiariedad de cada nivel de gobierno (descentralización)
- - - -> Ejecución de programas de atención, según la distribución de competencias que fija la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005.

En cuanto a la estructura de servicios que se tramitan en estos espacios, los gobiernos amarraron una parte de la estructura administrativa para las fases de atención, en particular la *atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica*, a proyectos y programas de inversión contenidos en los planes de desarrollo. Se utilizaban dos modelos de organización, por un lado, los proyectos se realizaban mediante estructuras denominadas “grupos” flexibles y temporales adscritas a las entidades, los por el otro, se recurría a la subcontratación de ONG operadoras o la delegación mediante convenios interadministrativos con agencias internacionales.

### **Esquema 2: organización sectorial. Gestión de servicios mediante descentralización**

A partir de la descentralización político-administrativa se entregó a los entes territoriales una serie de funciones y recursos como parte del fortalecimiento de las entidades territoriales, en pos de mejorar la presencia del Estado en lo local. Bajo esta lógica de prestación territorial de servicios sociales organizados sectorialmente (salud, educación, saneamiento básico y agua potable, cultura, deporte, entre otros), las administraciones municipales han desarrollado una estructura administrativa y organizacional que se conforma por secretarías de despacho, unidades asesoras y, dependiendo del tamaño del ente territorial, entidades descentralizadas al tenor de la Ley 489 de 1998.

Estas dependencias se encargan de las funciones que les ordena la constitución y la ley, para lo cual cuentan con los ingresos propios del ente territorial y los recursos provenientes de otras fuentes como son SGP y regalías (DNP, 2014), que les permite fijar una planta de personal conformada por empleos de carrera administrativa (Rodríguez, 2011) y que, por tanto, tiene una relativa continuidad ante los cambios de gobierno. Esto implica, sin embargo, que este esquema se centra en las funciones tradicionales del ente territorial (Ley 136 de 1994), financiadas básicamente mediante SGP, lo que da poco margen para pensar en la atención de funciones “nuevas” para sectores poblacionales de desplazados.

De esta forma, tal como lo ha señalado el propio DNP las entidades territoriales se caracterizan por su baja capacidad de gestión (desarrollo incipiente) (Departamento Nacional de Planeación, 2015) lo que se traduce en que

El desempeño territorial, en particular en materia de competencias sectoriales, se encuentra por debajo del potencial, considerando la magnitud de los recursos disponibles, lo que conduce a que, en contravía de los objetivos del proceso de descentralización, una pobla-

ción importante del país no vea aún sus necesidades satisfechas. (DNP-Conpes 3765, 2013).

### **Esquema 3: competencias municipales ante eventos de desplazamiento**

A partir de las leyes de víctimas y sus decretos reglamentarios, expedidas a partir de 1997 a 2012, así como los Conpes 3400 y Decreto 250 de 2005 (adoptados para cumplir con las ordenes de la Corte Constitucional con ocasión de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento), se perfilan competencias para los gobiernos territoriales en campos como la *Prevención y protección*, la *Atención humanitaria inmediata*, la estabilización y consolidación socioeconómica, mediante el diseño y aplicación de Planes Integrales Únicos (PIU) (Defensoría del Pueblo, 2013).

No obstante, estas no implicaron el giro de recursos adicionales a los establecidos en las leyes de descentralización, lo cual ha limitado la oferta de servicios y programas para la población desplazada. Esto implica, en el caso de la atención a la población desplazada, que la oferta disponible en los campos descentralizados presenta limitaciones para reajustarse a las particularidades de estas poblaciones, aunque les garantiza un acceso permanente y no sujeto a los dispositivos de focalización del gasto que operan en la oferta de servicios gestionada vía programas y proyectos.

### **Estructura financiera**

Como bien se sabe la mayoría de los municipios del país pertenecen a las categorías más bajas de acuerdo con la clasificación que se establece mediante la Ley 617 de 2000. Así, el 91.8 % de los municipios está en las categorías 6 y 5; y si se incluyen las categorías 4.a y 3.a el porcentaje sube al 96.3 % (Departamento Nacional de Planeación, 2015). De otra parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) establece que el 39 % de la población desplazada se ubica en los municipios más pobres, es decir, los de categorías 5 y 6. Este dato hace visible las profundas limitaciones a las que se enfrentan las autoridades municipales para ejecutar el marco de responsabilidades asignadas para con la población desplazada

(...) al hacer un cruce entre la clasificación municipal que determina la Ley 617 de 2000 y los datos más recientes de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, se observa que el 39 % de la población víctima de este delito se encuentra en los municipios de catego-

ría 5 y 6, el 29 % se encuentra en municipios de categoría especial y el resto es decir el 32 % se encuentra en las restantes categorías municipales. Esto refleja que hay una presión más fuerte sobre los municipios o distritos con mayores recursos y población (68 % de incidencia) pero proporcionalmente una presión importante sobre municipios con menores recursos. (Uariv, 2013).

En este orden, a continuación se aborda la estructura financiera dispuesta para la gestión municipal en la atención a la población desplazada.

### **Recursos disponibles por los gobiernos territoriales**

Las entidades territoriales, en particular los municipios de menor categoría, cuentan con unas estructuras de ingresos muy dependientes del sistema general de transferencias y del sistema de regalías. Los ingresos tributarios de los municipios de categoría sexta y quinta representan el 11.8 y el 2.7 % del total de estos ingresos en el total nacional, mientras que los ingresos del Sistema General de Participaciones (SGP) significan el 37.0 y 3.4 % respectivamente. Las regalías representan el 62 y el 11.7 % (DNP, 2014); todo lo cual señala la baja capacidad de los entes territoriales para autofinanciarse. Por supuesto esto implica que la mayor parte del gasto tiene destinación específica vía SGP en salud, educación y saneamiento básico.

Como consecuencia del proceso descentralizador, estas entidades deben prestar servicios básicos a la ciudadanía, lo que implica que el logro y metas de cobertura, calidad y continuidad —por poner algunas— dependen de la gestión realizada por las administraciones departamentales y municipales. De esta forma, a pesar del incremento a lo largo de los años, de los recursos del SGP este volumen de recursos no se compadece con los resultados alcanzados. Así el análisis demuestra que

(...) entre más pequeño es el municipio en términos de población y área (mayor categoría) sus posibilidades de generar ingresos propios son menores; como consecuencia de bases económicas muy poco dinámicas, lo cual también incide en su capacidad de apalancar crédito y de formular proyectos. (DNP-Conpes 3765, 2013).

De otro lado, con la Sentencia T-025 de 2004, los gobiernos territoriales se vieron obligados a asignar recursos para la atención al desplazamiento, esto se fijó mediante una serie de cambios normativos originados desde el gobierno nacional que generó la obligación de fijar una asignación en inversión (Conpes 3400 de 2005) con las correspondientes partidas presupuestales anuales (Ley 1190 de 2008). Sin embargo, el desarrollo normativo no

fija nuevas fuentes de recursos, lo cual explica por qué los gobiernos territoriales tienden incluir programas y proyectos para la atención a la población desplazada dentro del grueso de la población beneficiaria de la política social que financian con los recursos del SGP, que es en realidad la única fuente de recursos de inversión social con la que cuentan los entes territoriales.

Como se deduce de los datos de la Comisión de Seguimiento (2012), las tres principales fuentes del gasto territorial en población desplazada, tomando como eje los recursos efectivamente comprometidos, son: Sistema General de Participaciones con el 51.2 %; sigue en importancia, los recursos propios de libre destinación 16.7 % y en tercer lugar están las regalías y compensaciones que corresponde al 5.2 % del gasto total.

Según el informe de la Comisión, el 64.2 % del gasto se soporta en transferencias nacionales que se ejecutan territorialmente; con la característica de que el nivel de discrecionalidad de los gobiernos regionales para fijar los usos de esos recursos es reducido dado que son fuentes regladas desde el nivel nacional. Igualmente, el esfuerzo presupuestal territorial asciende al 25.7 %, la mayor parte de los cuales se van en los gastos de funcionamiento del ente territorial.

En suma, los ingresos corrientes de libre destinación se dedican, fundamentalmente, a cubrir los gastos de funcionamiento que significa pagos de nómina y gastos generales, dejando muy poco (o casi ningún) margen para otro tipo de responsabilidades a atender. De otra parte, se privilegia la atención a los desplazados y víctimas mediante la figura del proyecto y el programa de inversión, las cuales son formas administrativas flexibles, que permiten a los gobernantes desarrollar rápidamente sus agendas, mostrar resultados de corto plazo; pero no permiten estructurar servicios permanentes (Tapia, 2012).

Pese a la insistencia por la vía de la jurisprudencia de Corte Constitucional,<sup>8</sup> hasta el momento previo de la emisión de la Ley 1448 (Ley de Reparación a Víctimas y Restitución de Tierras) no se habían logrado cambios en las lógicas de financiamiento de la acción territorial frente a la atención a los desplazados.

### **Modelo de gestión asociado**

Del análisis del financiamiento se deduce que una parte importante de la atención a los desplazados se hace

<sup>8</sup> Sentencia T-025 y sus Autos 007, 008 de 2009 y 219 de 2011 que reiteran la persistencia del ECI y el 383 de 2010.

mediante los recursos del SGP y por tanto tiende a concentrarse en aquellos sectores que se financian por esta vía, a saber: educación, salud y saneamiento básico. Un aspecto central al respecto es que los desplazados no tienen la facultad de incidir en los contenidos locales de los servicios en los campos financiados con el SGP, por su alta reglamentación.

Esto implica el predominio de referenciales de política pública que asumen la atención al desplazamiento como una derivación de las políticas sociales (Uprimny y Sanchez, 2010) ejecutadas de manera descentralizada.

La otra cara del tema es que los entes territoriales no tienen fuentes adicionales para el manejo de aspectos como la prevención, atención humanitaria y la asistencia, mucho menos para la reparación y la garantía de derechos.

De otra parte, al manejarse el financiamiento de las “acciones no tradicionales” vía recursos de inversión, esto se realiza mediante personal por contratos a término fijo (duración del proyecto), con lo cual las intervenciones se vuelven esporádicas y sin continuidad en el tiempo, que es justamente lo contrario de lo que buscaba la sentencia T-025. Esto tiene dos consecuencias: 1) no se generan capacidades al interior del ente territorial, dada la precariedad de las vinculaciones laborales y la alta rotación de los contratistas; 2) no se garantiza, en el tiempo, la permanencia de las acciones realizadas, estas se vuelven tan volátiles como los recursos de donde provienen.

## Una rápida evaluación de los hallazgos

La aplicación de los conceptos de campos funcionales permite visualizar cómo la atención a las víctimas, en particular a los desplazados, señala la necesidad de romper los antiguos moldes de la acción estatal y gubernamental centrada en actividades de tipo sectorial. Por el contrario, intenta configurar una telaraña de modelos de organización (desconcentrados/descentralizados) y referenciales de política pública que operan de manera simultánea.

Lo anterior choca con el modelo altamente formalizado e institucionalizado (Barrera, Rodríguez, y Bedoya, 2007), (Baixauli, 2014) y (Ramos, 2013) de gestión de los asuntos públicos por parte de las entidades del orden nacional que, además del enfoque sectorial ya comentado, poco o nada han fortalecido a lo largo del tiempo su capacidad de coordinar acciones con el nivel territorial, además de su pobre nivel de presencia en estos es-

pacios del territorio. En otras palabras, esto ha chocado con el modelo funcionalista y centralista propio del paradigma de la burocracia.

La otra cara de la moneda es la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales que han sido dejadas a su albedrío, una vez “consolidado” el proceso descentralizador de los años 80 y 90 del siglo XX. Hasta hace apenas muy poco el propio gobierno nacional, siguiendo un informe de la OCDE, ha reconocido 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-Conpes 3765, 2013; Corte Constitucional, 2004).

Como se ha puesto en evidencia en los escándalos asociados al manejo de la educación y el agua potable.

Ahora bien, esta baja capacidad de gestión no es solo de tipo administrativo, también entra en juego el aspecto fiscal. La debilidad endémica de las finanzas municipales ha hecho que los municipios hayan adoptado el enfoque de gestión por proyectos y de recursos de inversión como la forma típica de intentar manejar los problemas derivados del desplazamiento forzado y el conflicto. Esto sirve para “paliar” los problemas pero no para darles soluciones de fondo. Así, las soluciones se vuelven del tipo política de gobierno (y por tanto sujeta los vaivenes de las administraciones) y no de política estatal frente a esta problemática pública, tal como se ha entendido con posterioridad a la sentencia T-025.

## Conclusiones

La gestión de las políticas de atención al desplazamiento por parte de los gobiernos municipales, en desarrollo de los mandatos que se les asignan por las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008, adoptan similares modelos de organización y funcionamiento. Nos encontramos, sin embargo, ante el caso de gestión de una política que trasciende los sectores tradicionales de manejo de políticas públicas. La política de atención de víctimas tiene un doble carácter: de una parte, el transversal, puesto que la atención a las víctimas no puede ser manejada ni resuelta por un solo ente o entidad pública, y, de otra parte, el intergubernamental, pues a ella deben confluir instituciones del orden nacional, departamental y municipal, aún sin contar con otros actores nacionales (ONG) o internacionales (agencias de cooperación y otros).

Se ha mostrado cómo esa convergencia de entidades y órganos permite señalar tres campos de intervención: el de la prevención, la atención humanitaria y la asistencia; los cuales son atravesados transversalmente por la atención, ejecución y financiación; restablecimiento y garantía de derechos, y diseño y desarrollo de mecanismos. En todos ellos se juegan argumentos que señalan el problema a intervenir en términos de la política, la causalidad y las consecuencias del mismo, así como la estructuración de los planes y programas que permiten la intervención sobre las poblaciones sujeto de la política.

Por su parte, las estructuras organizacionales dan cuenta de la forma como se asumen esos campos funcionales y las respectivas convergencias para la atención a las víctimas. En particular se han señalado tres esquemas de gestión: el multisectorial y multinivel desde el SNAI-PDV; el de la organización sectorial propia de la política social; y el de las “nuevas” competencias que recaen en las entidades territoriales municipales.

Las estructuras administrativas que operan en la organización nacional del SNAIPDV, tienden a replicarse por los gobiernos territoriales, para mostrar su visión isomórfica (Dimaggio y Powell, 1999), con el agravante que en el plano de las finanzas no contaban con recursos adicionales a los que tenían asignados para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización de las décadas de los 80 y 90, del siglo XX, por lo que el grueso de programas y proyectos que se ejecutan son aquellos que se pueden financiar con las fuentes de la Ley 715 de 2001.

En segundo lugar, las debilidades institucionales han puesto de manifiesto que los esquemas de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, entre niveles de gobierno poco o nada han funcionado y esto es particularmente grave en el caso de los departamentos y los municipios. Los departamentos, como entidades intermedias, no han jugado el papel de catalizadores ni dinamizadores tanto de la implementación de la política como del fortalecimiento de las entidades territoriales que lo conforman. Así, las responsabilidades han caído principalmente sobre los entes municipales, y aunque una parte importante de las víctimas se ha desplazado a ciudades intermedias y grandes, el problema central se encuentra en los municipios expulsores y demás de categorías inferiores (5.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup>) pues son los que, en condiciones de restitución de derechos, van a tener que afrontar las labores de reconstrucción de tejido social que, como ya se dijo, son estas, precisamente, las de menor desarrollo relativo y de mayores falencias en capacidades institucionales.

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras en campos de política propios de la estabilización socioeconómica como la vivienda y la generación de ingresos, no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas. Este hecho reduce la discrecionalidad de los gobiernos territoriales para fijar políticas diferenciales, según las particularidades regionales, por lo que el grueso de la oferta local para población desplazada son derivaciones o componentes de las políticas nacionales.

En consecuencia, las instancias de participación social, como los Comités Municipales de Atención Integral a la población Desplazada, son más espacios de información de la oferta nacional que lugares de toma de decisiones.<sup>9</sup>

La revisión de documentos de gobierno, como el Decreto reglamentario de la Ley 387, el 2569 de 2000, y el Decreto 250 de 2005, así como los informes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNARIV) de 2003-2005, hacen visible la tendencia a que se carguen a recursos de inversión (programas y proyectos) el financiamiento de la atención al desplazamiento.

La financiación de problemas crónicos con recursos temporales como los de los planes de desarrollo genera, entonces, asimetrías de respuesta. Se entroniza la “cultura del proyecto” como el referente dominante en la organización administrativa de todos los niveles; sin embargo, hay dos sectores administrativos donde, al estar cargada la atención a recursos permanentes, como los originados en la Ley 715 de 2001, se han logrado mayores desarrollos y capacidad institucional.

En conclusión, siguen predominando las formas “institucionalizadas” (Barrera, Rodríguez, y Bedoya, 2007) (Rodríguez, 2011) de manejo de asuntos públicos, donde los nuevos mecanismos e instancias se ven enfrentados a las restricciones institucionales propias de lo vigente. La gestión por políticas, que es lo que representa la política de atención a las víctimas del conflicto, se ve menguada por las cortapisas existentes a lo multisectorial (mecanismos de coordinación horizontal) y lo intergubernamental (mecanismos de coordinación vertical) haciendo que se sigan empleando los mecanismos organizacionales y financieros establecidos para el manejo de los temas recurrentes, frente a este que

9 en síntesis: decisión hecha con base en una serie de disyuntivas, donde de acuerdo con Guerrero, “el problema radica en que el proceso de gobierno se sigue concibiendo sobre la base tradicional de cadena de decisiones, cuyo procedimiento es la elección entre alternativas” (1999, p. 463).

tiene unas características completamente distintas.<sup>10</sup> De ahí que lo que comenzó como una gestión por políticas se haya convertido en una aplicación de políticas de gestión que intentan —vía manejo del gasto, nuevas formas de vinculación de personal, contratación, organización y evaluación— atacar las restricciones del modelo burocrático.

En este sentido, las políticas de atención al desplazamiento se ven más marcadas por el burocratismo dominante (rampante) que por una gestión integral de políticas que vayan más allá de la simple atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica. Todo esto debe conllevar a un replanteamiento en un contexto denominado “posconflicto”.

## Financiación

Este documento es uno de los productos generados por el proyecto de investigación titulado *Gestión por políticas. Análisis de las formas de saber administrativos que surgen en la implementación de las políticas públicas. Estudio de caso. La gestión de las políticas territoriales de atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales en el período 2011-2013* aprobado por la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública en 2013.

## Agradecimientos

Edwin Tapia Góngora por el apoyo académico.

## Conflictos de interés

Ninguno.

## Referencias

Acnur. (2015). *Informe global 2015: desplazados internos por conflicto y violencia*. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/10060.pdf?view=1>

10 Volvemos a Uprinmy y Sanchez para recordar que hay una diferencia importante entre la política social y los programas de reparación. Tal como se observan las cosas, se ha confundido lo uno con lo otro. Es decir, pareciera que la política de atención a víctimas es la política social.

leadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072.pdf?view=1

Baixauli, M. (2014). *La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. Máster Oficial en Gestión de los Recursos Humanos y del Empleo. Curso Académico 2013-2014*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

Barrera, E. L., Rodríguez, J., y Bedoya, J. (2007). *Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los Ministerios en Colombia*. Bogotá: ESAP.

Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

CODHES. (2013). *El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz*. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881\\_COI\\_Colombia\\_Informe\\_CODHES\\_2013.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881_COI_Colombia_Informe_CODHES_2013.pdf?view=1)

Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas. (2012). *Primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras 2012*. Bogotá: Institucional.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025*.

Defensoría del Pueblo. (2013). *Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del período 2008-2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004*. Programa de acción regionalizada para la protección y restitución de derechos. Bogotá: Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales*. Bogotá: Imprenta Distrital.

Dimaggio, P., y Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En P. Dimaggio, y W. Powell, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 104-125). México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica.

DNP-Conpes 3765. (2013). *Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$ 70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de fortalecimiento de las entidades territoriales*. Bogotá: DNP.

- DNP. (2014). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Bogotá.
- Gobierno Nacional de Colombia. (2014). *Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*.
- Góngora, E. M. (2010). El enfoque gubernamental de atención al desplazamiento forzado. Período 1995 a 2009. En Góngora, E. M. *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004-2009*. Tesis de maestría.
- Guerrero, O. (1999). El análisis de implementación de políticas públicas. En C. Salazar, *Las políticas públicas* (Segunda ed., pp. 460-474). Santa fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Harmon, M., y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública .
- Hood, C., y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Jaramillo, J. (2007). La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas. *Tábula Rasa* .
- Latour, B. (2014a). *Agency at the time of the Anthropocene*. *New Literary History*, 45, 1-18.
- Lozano, A. (2007a). *Dispositivos de Publicación y referenciales de política pública. Caso: Parque Tercer Milenio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano, A. (2007b). *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia.
- México. Instituto Nacional de las Mujeres. (2014). *Avances y retos en la institucionalización de políticas con perspectiva de género*. México D.F: Comunicado de Prensa 23.
- National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. (2013). *Canadian experiences in institutionalizing health impact assessment (HIA)*. Quebec: Institute National de Santé Publique.
- Parra, J. F., y Vargas, G. (2012). La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018. *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 385-391). Madrid: Trama.
- Ramos, C. (2013). La institucionalización del gerente municipal como modelo de gestión en la administración pública de Texcoco. *Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos*. Texcoco, México: Universidad Autónoma del Estado Mexicano. Centro Universitario UAEM Texcoco.
- Rodríguez, J. (2011). *La Institucionalización del Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral (EDL) en Colombia 2004-2009*. Bogotá: ESAP.
- Tapia, E. M. (2010). *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004-2009*. Bogotá: Tesis de grado.
- Tapia, E. M. (2012). Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública. *Pensamiento Jurídico* (34), 103-134.
- Uariv. (2013). Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional. *Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN* .
- Uprimny, R., y Sanchez, N. (2010). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. En C. E. Diaz, *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*. (pp. 193-268). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

# Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control

Mauricio Andrés Londoño Restrepo

## Autor

Mauricio Andrés Londoño Restrepo

Asesor técnico-administrativo independiente; especialista en temas de desarrollo económico y profesional en RR.HH. (Grit Global Recruiters).

Administrador Público, Quindío, Colombia.

Contacto: mauricio.londono815@esap.gov.co, dirección de correspondencia: barrio Vicente López, Manzana D, casa 7, Quimbaya, Quindío.

## Palabras clave

Planeación, evaluación, control, desarrollo económico local, administración por objetivos, evaluación administrativa, sistemas de información.

## Keywords

Planning, control, assessment, local economic development, management by objectives, administrative assessment, information system.

JEL: L52, P43, D73, H83.

Fecha de recepción: 20-08-2015

Fecha de aprobación: 12-11-2015

## Cómo citar este artículo

Londoño Restrepo, M. (2015). Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control. *Administración & Desarrollo*, 45(2), 239-243. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/21>

## Resumen

La Administración Pública Territorial se apoya en procesos de planeación, evaluación y control, los cuales, en efecto, determinan el grado de efectividad de un modelo de gestión pública. Este documento analiza el modelo de gestión pública como un fenómeno sistémico y producto del ejercicio de la planeación, la evaluación y el control de los procesos. Determinadas las características de este fenómeno, se plantean posturas críticas frente al funcionamiento eficaz y eficiente de un modelo de gestión enfocado hacia el desarrollo económico y el buen gobierno.

## Analysis of the planning, assessment and control processes

## Abstract

This paper offers an analysis of the public management model as a systemic phenomenon and as a result of the planning, evaluation and control of the processes. Hence the effectiveness of the Public Management is determined by The Territorial Public Administration which in turn relies on planning, evaluation, and control processes. Once the phenomenon characteristics are determined, critical views are presented to the efficient and effective management model, focused towards the economic and the good governance.

#### Palavras-chave

Planejamento, avaliação, controle, desenvolvimento econômico local, administração por objetivos, avaliação administrativa, sistemas de informação.

#### Mots-clés

Planification, évaluation, contrôle, développement économique local, gestion par objectifs, évaluation de la gestion, systèmes d'information.

## Análisis del ejercicio de planeación administrativa

El proceso de planeación en Colombia está conformado por un conjunto de elementos que se encuentran articulados entre sí, los cuales cumplen una función específica y miden el territorio de acuerdo a diversos factores (Carbonell, y Seltzer, 2011, p. 5). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, expedida recientemente en el año 2011, establece un nuevo esquema de ordenamiento y planificación del territorio, el cual se basa en áreas metropolitanas, municipios, provincias, departamentos y los territorios indígenas, los cuales gozan de un tratamiento especial proclamado en la Constitución Política de Colombia, artículo 286, constituyéndose como una circunscripción especial. Por otro lado, el Departamento Nacional de Planeación es una autoridad con carácter de asistencia técnica a la rama ejecutiva en el lineamiento de las políticas en materia económica y social, mediante la administración sistemática de información relacionada con variables económicas, sociales, territoriales y de la administración pública. En otras palabras, el DNP es un organismo consultor del Gobierno en sus diversas circunscripciones, para la formulación de políticas públicas de desarrollo.

Desde una perspectiva de desarrollo territorial, el proceso de planeación constituye un factor trascendental

Análise dos processos de planejamento, avaliação e controle

#### Resumo

A Administração Pública Territorial apoia-se em processos de planejamento, avaliação e controle, os quais determinam o grau de efetividade de um modelo de gestão pública. Este documento analisa o modelo de gestão pública como um fenômeno sistêmico e produto dos exercícios do planejamento, avaliação e controle dos processos. Depois de determinar as características deste fenômeno, propõem-se posturas críticas em frente ao funcionamento eficaz e eficiente de um modelo de gestão focado no desenvolvimento econômico e no bom governo.

Analyse du processus de planification, évaluation et contrôle

#### Résumé

L'administration Publique Territoriale repose sur des processus de planification, évaluation et contrôle, lesquels déterminent le degré d'efficacité d'un modèle de gestion publique. Cet article analyse le modèle de gestion publique en tant qu'un phénomène systémique et produit par l'exercice de planification, d'évaluation et de contrôle de processus. Après de déterminer les caractéristiques de ce phénomène, on a formulé certains critiques en face au fonctionnement efficace et efficient d'un modèle de gestion basé sur le développement économique et la bonne gouvernance.

en el desarrollo, en sus dimensiones social y económica. La planeación consiste en la fijación de estrategias a corto, mediano y largo plazo, las cuales se apoyan en un presupuesto público (recursos financieros) y otros recursos, de igual forma que en los planes de desarrollo municipal, departamental y/o nacional. De un adecuado ejercicio de planeación dependen los niveles que se alcancen en cuanto al desarrollo endógeno de los territorios. Ahora bien, ¿cómo se debe plantear un ejercicio correcto de planeación y planificación del territorio? El desarrollo territorial depende de la capacidad de los actores del desarrollo territorial en crear sinergias que potencien los procesos de desarrollo endógeno (Boisier, 1998, p. 6). En el ámbito local, la forma efectiva de crear sinergias es integrando a los actores del desarrollo en la construcción de políticas públicas concernientes al mejoramiento en los niveles de competitividad económica, provisión de servicios, innovación y bienestar social (González Díaz, García-Velasco, Ramírez-Hernández, y Castañeda Martínez, 2013, p. 246). En el ámbito global, las políticas de desarrollo de orden local deben estar articuladas a estrategias universales de desarrollo. En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo basa sus estrategias de acción en la sujeción a las políticas de desarrollo planteadas por las Naciones Unidas. Así mismo, las políticas departamentales y municipales están conectadas, o deben estarlo, a los lineamientos del orden nacional para que exista un ejercicio sinérgico en la ejecución de los planes de desarrollo.

Los Planes de Desarrollo Municipales, los cuales proceden de acuerdo al marco legal y a una necesidad de construir el desarrollo del territorio, deben poseer unas metas de producto o resultados. Todas las metas de producto o resultados deben ser objetivamente medibles y verificables, de acuerdo a su impacto social, económico y político, en concordancia con los indicadores sociales plena y previamente definidos, para determinar los impactos de la gestión pública (Boltvinik, 2003, p. 10). En efecto, las estrategias de planeación deben tener una serie de objetivos, los cuales se pueden medir mediante su alcance en la solución de las problemáticas sociales. Sin embargo, según el informe de Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios (DNP, 2005, p. 98), se logró identificar que hay un total de 90 municipios en el país con una calificación crítica, en los cuales su gestión pública y su ejercicio de planeación carecen de una elaboración de instrumentos de medición en la ejecución de políticas públicas. Así mismo, se sugirió realizar un proceso continuo de fortalecimiento de los sistemas de información territoriales para mejorar los procesos de ejecución de las políticas públicas y la rendición de cuentas (DNP, 2005, pág. 103). Considerando estos aspectos, para medir resultados es necesario conocer los recursos con los que cuenta un ente territorial, y así determinar su capacidad de acción. Por otro lado, es necesario también medir y diagnosticar las condiciones socioeconómicas del territorio, para tener en cuenta los problemas de la comunidad y así implementar acciones efectivas tanto en el corto como en el largo plazo. Una vez identificadas las necesidades del territorio y la capacidad de acción del ente público, se pueden implementar acciones objetivamente medibles de acuerdo a un estudio técnico de costos y alcance de los proyectos de inversión pública.

### Consideraciones sobre el proceso de evaluación administrativa

La evaluación es un componente fundamental en la ejecución de los planes de desarrollo, puesto que permite determinar el alcance de los proyectos de inversión pública en el tratamiento de las problemáticas locales. Existen diversas tipologías de evaluación. Generalmente, el sector público emplea la evaluación *ex post*, la cual determina el impacto de las políticas públicas mediante la medición de los resultados. La evaluación *ex post* tiene una relación con el *management by objectives* o administración por objetivos, propuesta gerencial planteada en los años 70 (Jong, 1976). La administración por objetivos plantea unos resultados (*outputs*) de acuerdo a las estrategias planteadas en la fase de planeación de las acciones de política pública. Toda vez que las estrategias de gestión pública plantean unos resultados objetiva-

mente medibles y verificables, surge una situación para considerar: ¿cuál debe ser el modelo efectivo de rendición de cuentas de las metas y resultados? La rendición de cuentas y la integración de actores en ese proceso es una forma básica de evaluación. Por consiguiente, en los procesos de rendición de cuentas están integrados dos tipos de actores: entes públicos que se encargan de labores de supervisión y control, y la ciudadanía en general, que participa en los procesos de rendición de cuentas.

Para responder a la pregunta planteada, y partiendo de que la rendición de cuentas hace parte del proceso de evaluación de las acciones y resultados, el mejor modelo de rendición debe estar enfocado desde lo territorial, o desde las unidades elementales de acción administrativa pública hacia los niveles superiores de administración pública (Franciskovic, 2013, p. 30). Este modelo de rendición de cuentas permite lograr una evaluación de resultados mediante la integración de los actores locales de desarrollo, permitiendo que estos participen activamente en los procesos de toma de decisiones que tienen que ver con asuntos de interés colectivo. Este modelo de rendición de cuentas es incluyente, y compromete a los actores del desarrollo, redimensionando sus roles, con lo cual estos pasan a ser actores proactivos del desarrollo en vez de actores pasivos objeto de aplicación de políticas públicas, ajenas a su voluntad e interés de participación.

Los procesos de evaluación de gestión deben estar enfocados al mejoramiento del accionar del gobierno, en términos de eficiencia financiera respecto a la eficacia en la implementación de políticas públicas y transparencia en la ejecución de los recursos públicos. La implementación de políticas públicas debe estar de acuerdo con los principios que rige la administración de los recursos públicos en Colombia, estipulados en las leyes de acción disciplinaria en la gestión pública, como la Ley 734 de 2002. El alcance de las políticas públicas está determinado por la eficiencia financiera en su ejecución. Si se reducen los criterios de calidad o alcance de las políticas públicas, se pueden maximizar los recursos financieros de los entes territoriales. Si se aumentan los criterios de alcance y calidad en la ejecución de políticas públicas, se disminuyen los recursos financieros con los que cuenta el ente territorial. La relación costo-beneficio depende de los criterios de ejecución de las políticas públicas y ello conlleva una reducción o acumulación de recursos financieros. Sean cuales sean los criterios de inversión pública, esencialmente la ejecución de las políticas públicas, deben satisfacer las necesidades de la población y resolver los problemas sociales. La evaluación a los entes públicos responsables de la gestión, tanto de las entidades de control como de los ciudadanos, debe vigilar que los recursos se ejecuten en términos de eficiencia e

impacto de las políticas, y así mismo que haya transparencia en su ejecución.

## **Observación al proceso de control y a la capacidad de las organizaciones públicas de responder a factores exógenos y endógenos**

Teniendo en cuenta que la rendición de cuentas es un instrumento de evaluación de gestión, el cual debe tener un enfoque territorial, y que así como los entes de control (Procuraduría, Fiscalía, Contraloría) y los ciudadanos son actores de evaluación, también estos son agentes de control en el accionar de los órganos de administración y ejecución de recursos públicos. En efecto, siendo el control la última fase del proceso administrativo, el gerente público debe estar seguro de los actos de los miembros de la organización, que la conducen hacia las metas establecidas, porque de lo contrario se incurrirá en acciones disciplinarias o penales, si es el caso. Tanto los entes de control en materia disciplinaria, penal y fiscal, como los ciudadanos, ejercen control activo sobre el proceder de los servidores públicos responsables de la ejecución de los recursos. No obstante, la participación ciudadana en Colombia no es efectiva frente a la modificación de las acciones político-administrativas en función de la comunidad, donde el 72.9 % de la población manifestó que no sabe o niega que sus líderes locales hayan desarrollado iniciativas de participación (Velázquez y González, 2003, p. 335). A diferencia de la comunidad, los entes de control ejercen con mayor rigor el proceso de control a los entes públicos encargados de la administración pública. Durante el periodo de 2009-2013, la Procuraduría General de la Nación destituyó más de 800 gobernantes locales y 22 congresistas, por causales de faltas disciplinarias contra la administración pública (Jiménez, 2013). Este factor da cuenta del poder regulatorio que poseen los entes de control para intervenir las actuaciones administrativas de los servidores públicos, aun de las altas instancias en el poder ejecutivo y legislativo.

Teniendo en cuenta que los entes de control ejercen un gran poder sobre la administración pública, y siendo una característica de la administración pública colombiana poseer una estructura organizacional y un funcionamiento burocrático de corte weberiano, surge esta pregunta: ¿es eficiente y eficaz el accionar de la administración pública en Colombia? Analizando las dinámicas locales en la administración pública, se puede decir que los entes de control ejercen una fuerte presión sobre los servidores públicos, quienes, en medio del estrés de ser supervisados y en el riesgo de incurrir en acción cons-

ciente y/o inconsciente de falta disciplinaria, disminuyen sus niveles de productividad, generando bajos niveles de esta en el ámbito organizacional. Gil-Monte, y Moreno-Jiménez (2005) plantean que altos niveles de estrés generan dinámicas organizacionales improductivas, puesto que surgen desórdenes emocionales que motivan peleas, desconcentración y apatía frente al trabajo. Estos factores se intensifican porque los mismos servidores públicos deben rendir informes a los entes de control, reduciendo su nivel de productividad laboral debido a las tareas múltiples. Las administraciones carecen de oficinas especializadas en la administración de la información, que cumplan funciones de interacción organizacional en la rendición de cuentas e informes de gestión. Teniendo en cuenta esta problemática y la rigidez que supone una organización vertical, con procedimientos altamente formales, los niveles de eficiencia y eficacia organizacional se ven afectados por factores exógenos a la organización, y por su incapacidad de responder eficazmente a estos fenómenos.

## **Conclusiones: la gestión pública territorial y una mirada moderna a los retos contemporáneos**

Sintetizando los factores analizados anteriormente, se define que el proceso de planeación debe tener un enfoque territorial y articulado con diferentes actores, y que la fijación de metas debe ser objetivamente medible; así mismo, que el proceso de evaluación debe estar basado en metas y productos, la rendición de cuentas debe realizarse de forma ascendente y la evaluación debe estar centrada hacia el mejoramiento del uso de los recursos públicos; en cuanto al control, este se ejerce pasivamente por parte de la ciudadanía y activamente por parte de los entes de control, los cuales, dado su gran poder, generan actitudes improductivas en los servidores públicos que laboran en un sistema organizacional rígido y poco eficiente en cuanto a su capacidad de respuesta frente a otras organizaciones y procesos. En efecto, el modelo de gestión pública territorial está enmarcado en estas características, y así debe implementar reestructuraciones que permitan una respuesta más eficiente en cuanto a lo que tiene que ver con planeación territorial, evaluación y control de la administración pública.

En primer lugar, es importante que el modelo de gestión pública se acople a las ideas contemporáneas de desarrollo endógeno, implementando una gestión que integre los actores del territorio, con el ánimo de desarrollar políticas públicas de desarrollo local mediante la participación colectiva para lograr sinergias, tanto a nivel endógeno como exógeno. En segundo lugar, respecto

a la evaluación en la administración, es importante que las entidades públicas implementen esquemas de planeación de objetivos y acciones basados en modelos que permitan su medición, para lograr un proceso de monitoreo del desarrollo que sea sostenible a través del tiempo, y pueda ser modificado a voluntad de un ejercicio de articulación entre el gobierno y la comunidad en general. En tercer lugar, el modelo de gestión pública, en lo que tiene que ver con el proceso de control, debe aplicar unas medidas estructurales. Estas medidas se refieren a todo lo relacionado con la organización de las entidades públicas, para romper el paradigma de estructura vertical y transformar la organización en esquemas horizontales o de red. Las organizaciones en red permiten un mayor intercambio de información y desarrollo de nuevos conocimientos, en la medida del aumento de la capacidad de participación y comunicación de los miembros de la organización (Romero, 2009). La sociedad contemporánea es altamente dinámica, y las organizaciones públicas catalizadoras del desarrollo económico deben acoplarse a esta tendencia, así como asumir estructuras de acuerdo a este fin y en concordancia con las leyes reglamentarias. Este aspecto debe considerarse con atención.

## Financiación

Recursos del autor.

## Conflicto de interés

No hay conflictos de interés respecto a este artículo.

## Referencias

- Boisier, S. (1998). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2, 5-18.
- Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de población*, 9(38), 9-25.
- Carbonell, A., y Seltzer, E. (2011), *Regional Planning in America. Practice and Prospect*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- DNP - Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios. Informe de Resultados Vigencia 2005*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/INFORME%20EVALUACION%20C3%93N%20INTEGRAL%202005.pdf>
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal Of Economics, Finance & Administrative Science*, 1828-32.
- Gil-Monte, P. R. y Moreno-Jiménez, B. (2005). *El síndrome de quemarse por el trabajo (Burnout): una enfermedad laboral en la Sociedad del Bienestar*. Madrid: Pirámide.
- González Díaz, J. G., García-Velasco, R., Ramírez-Hernández, J., y Castañeda Martínez. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72), 243-265.
- Jong, J. (1976). A Symposium - Management-By-Objectives in the Public Sector. *Public Administration Review*, 36(1). Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/197189632?accountid=34899>
- Jiménez, S. (2013). Los destituidos por Ordóñez. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/los-destituidos-ordonez-articulo-463201>
- Romero, A. M. (2009). *Las organizaciones en red: fundamentos psicosociales y de gestión del cambio*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid; Sanz y Torres.
- Velásquez, F., y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

## Índice de artículos

### A

**Análisis de la estructura interna de los “grupos económicos” en Colombia en la transición del siglo XX al XXI**

*Cruz Juan Sergio*

adm.desarro.2015;45 (1):94-112

**Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control**

*Londoño Restrepo Mauricio Andrés*

adm.desarro.2015;45 (2):239-243

### C

**Caracterización de los documentos a traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá en el nuevo contexto global**

*Buitrago Nova Jahir Augusto*

adm.desarro.2015;45 (2): 148-173

**Conceptualización y análisis del agotamiento del derecho de marca en la Comunidad Andina de Naciones**

*Rojas Santana Laila Katrina del Pilar*

adm.desarro.2015;45 (1):25-38

### E

**El turismo comunitario en Colombia: iniciativa de desarrollo local y estrategia de empoderamiento del patrimonio cultural**

*Cardona Prieto Martha Nubia, Doria Maestre Rosalía Burgos*

adm.desarro.2015;45 (1):129-141

### G

**Gestión de activos intelectuales y creación de valor**

*Olarte Reyes Miguel Ángel, Lis-Gutiérrez Jenny-Paola*

adm.desarro.2015;45 (2):190-207

**Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza**

*Chica Vélez Sergio Alberto*

adm.desarro.2015;45 (1):71-93

### L

**La adopción de las TIC con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá D.C. Un caso de éxito**

*Ortegón Bolívar Jairo Augusto*

adm.desarro.2015;45 (1):50-70

**La atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante**

*Rodríguez Hernández Jairo Enrique*

*Alzate Pérez Velmar David*

adm.desarro.2015;45 (2):224-238

**La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México**

*Sánchez Zamora Román, Miranda Trejo Gabriel, Reyes*

*Archundia Yunuén Catalina*

adm.desarro.2015;45 (1):39-49

**Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología**

*Guerrero Germán Rubio, Muñoz Velasco Luis Alfredo,*

*Fierro Celis Fernando Adolfo*

adm.desarro.2015;45 (1):113-128

**Las pyme en América Latina, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y los clúster en Colombia\***

*Muñoz Cardona Ángel Emilio, Mayor López María*

*Patricia*

adm.desarro.2015;45 (1):7-24

## R

**Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental**

*Barrera Silva Nubia*

adm.desarro.2015;45 (2): 148-173

## S

**Sociedades del conocimiento, saberes para el reconocimiento. Límites y desafíos actuales en Nuestra América**

*Puello-Socarrás José Francisco*

adm.desarro.2015;45 (2): 142-144

## T

**Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano**

*Valencia Duque Francisco Javier, Tamayo Arias Johnny Alexander, Osorio López Katherine*

adm.desarro.2015;45 (2):208-223

## Índice de autores

### B

#### **Barrera-Silva, Nubia**

Relaciones entre la sociedad del conocimiento, la formación académica y la estrategia de transectorialidad gubernamental  
adm.desarro.2015;45 (2): 148-173

#### **Buitrago-Nova, Jahir Augusto**

Caracterización de los documentos a traducir requeridos por las empresas en el servicio de traducción en Bogotá en el nuevo contexto global  
adm.desarro.2015;45 (2): 148-173

#### **Burgos-Doria, Rosalía**

El turismo comunitario en Colombia: iniciativa de desarrollo local y estrategia de empoderamiento del patrimonio cultural  
adm.desarro.2015;45 (1):129-141

### C

#### **Cardona-Prieto, Martha Nubia**

El turismo comunitario en Colombia: iniciativa de desarrollo local y estrategia de empoderamiento del patrimonio cultural  
adm.desarro.2015;45 (1):129-141

#### **Chica Vélez, Sergio Alberto**

Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza  
adm.desarro.2015;45 (1):71-93

#### **Cruz, Juan Sergio**

Análisis de la estructura interna de los “grupos económicos” en Colombia en la transición del siglo XX al XXI  
adm.desarro.2015;45 (1):94-112

### F

#### **Fierro Celis, Fernando Adolfo**

Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología  
adm.desarro.2015;45 (1):113-128

### L

#### **Lis-Gutiérrez, Jenny-Paola**

Gestión de activos intelectuales y creación de valor  
adm.desarro.2015;45 (2):190-207

### M

#### **Mayor-López, María Patricia**

Las pyme en América Latina, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y los clúster en Colombia  
adm.desarro.2015;45 (1):1-18

#### **Miranda Trejo, Gabriel**

La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México  
adm.desarro.2015;45 (1):48-58

#### **Muñoz-Cardona, Ángel Emilio**

Las pyme en América Latina, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y los clúster en Colombia\*  
adm.desarro.2015;45 (1):7-24

#### **Muñoz Velasco, Luis Alfredo**

Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología  
adm.desarro.2015;45 (1):113-128

## O

### **Olarte-Reyes, Miguel Ángel**

Gestión de activos intelectuales y creación de valor  
adm.desarro.2015;45 (2):190-207

### **Ortegón Bolívar, Jairo Augusto**

La adopción de las TIC con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá d.c. Un caso de éxito.  
adm.desarro.2015;45 (1):50-70

### **Osorio-López, Katherine**

Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano  
adm.desarro.2015;45 (2):208-223

## P

### **Puello-Socarrás, José Francisco**

Sociedades del conocimiento, saberes para el reconocimiento. Límites y desafíos actuales en Nuestra América  
adm.desarro.2015;45 (2): 142-144

## R

### **Reyes Archundia, Yunuén Catalina**

La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México  
adm.desarro.2015;45 (1):39-49

### **Rojas-Santana, Laila Katrina del Pilar**

Conceptualización y análisis del agotamiento del derecho de marca en la Comunidad Andina de Naciones  
adm.desarro.2015;45 (1):25-38

### **Román Sánchez Zamora**

La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México  
adm.desarro.2015;45 (1):39-49

### **Rubio Guerrero, Germán**

Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología  
adm.desarro.2015;45 (1):113-128

## T

### **Tamayo-Arias, Johnny Alexander**

Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano  
adm.desarro.2015;45 (2):208-223

## V

### **Valencia-Duque, Francisco Javier**

Tecnologías de información y comunicaciones en el control fiscal colombiano  
adm.desarro.2015;45 (2):208-223

## Índice de evaluadores

### A

**Angarita Calle, Carlos Hugo; Universidad Autónoma de Colombia; Correo electrónico:** vicepresidente@fundacionamericamundial.org

### C

**Carballo Calero, Pablo Fernández; Universidad de Vigo; Correo electrónico:** pcarballocalero@uvigo.es

**Cárdenas Ruiz, Juan David; Universidad de La Sabana; Correo electrónico:** juan.cardenas4@unisabana.edu.co

**Colín Martínez, René; Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Correo electrónico:** rcolin@fevaq.ne

**Correa Álvarez, Ahmed; Flacso- Ecuador; Correo electrónico:** evrplanifterritorial@gmail.com

### D

**Durán Bravo, Patricia; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Correo electrónico:** patriciaduranmx@hotmail.com

### F

**Farieta Sarria, Germán; Universidad Externado de Colombia; Correo electrónico:** germanfarieta@hotmail.com

**Ferrer Toscano, Harvey Evelio; Universidad del Este; Correo electrónico:** harveyeferrer@gmail.com

### G

**Garrido M., Francisco Javier; Royal Academy of Doctors of Spain; Correo electrónico:** f@franciscojaviergarrido.com

**González Campo, Carlos Hernán; Universidad del Valle; Correo electrónico:** carlosh.gonzalez@correounivalle.edu.co

### M

**Mantilla, Monica; Fundación de Estudios Superiores Comfanorte; Correo electrónico:** mmantillaf@yahoo.com

**Medina Elizondo, Manuel; Autónoma de Coahuila; Correo electrónico:** drmanuelmedina@yahoo.com.mx

**Mojica Bautista, Lady Diana; Universidad Nacional de Colombia; Correo electrónico:** ldmojicab@unal.edu.co

**Montoya Restrepo, Luz Alexandra; Universidad Nacional de Colombia; Correo electrónico:** lamontoyar@unal.edu.co

**Moya Santander, Marcelo; Universidad Tecnológica Inacap; Correo electrónico:** mmoyasantander@gmail.com

### N

**Núñez Guerrero, Yilsy María; Universidad Politécnica de Madrid; Correo electrónico:** nyilsy@gmail.com

## P

**Parada Corrales, Jairo; Universidad del Norte;**  
**Correo electrónico:** jparadacor@yahoo.es

**Patiño Galván, Israel; Instituto Politécnico Nacional, Ecatepec de Morelos; Correo electrónico:**  
ispa\_ga@hotmail.com

**Pazos Couto, José María; Universidad de Vigo;**  
**Correo electrónico:** Chema3@uvigo.es

## R

**Ramírez Montoya, María Soledad; Tecnológico de Monterrey; Correo electrónico:** solramirez@itesm.mx

**Rovira Ferrer, Irene; Universitat Oberta de Catalunya; Correo electrónico:** iroviraf@auoc.edu

## T

**Torres Fragoso, Jaime; Escuela Libre de Derecho de Puebla; Correo electrónico:** jtorresfragoso@msn.com  
**Torres, Julián; Centro investigaciones para el Desarrollo; Correo electrónico:** juliantorres79@yahoo.com

## V

**Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique; Universidad Autónoma de Juárez; Correo electrónico:** rafael.valenzuela1@gmail.com

**Véliz Montero, Fernando; Newfield Network; Correo electrónico:** contacto@fernandovelizmontero.cl

**Villanueva González, David; Universidad Pablo de Olavide; Correo electrónico:** info@transfrontera.eu

**Villegas Rodríguez, Ernesto; Fundación Universidad América; Correo electrónico:** evrplanifterritorial@gmail.com



## VOLUMEN 44(2)

Inversión extranjera y compra masiva de tierras  
*Carlos Eduardo Vargas M.*

Barreras logísticas en la exportación de las pymes en Colombia  
*Diana Marcela Escandón Barbosa*  
*Andrea Hurtado Ayala*  
*Jairo Antonio Salas Páramo*

El turismo comunitario: de la beneficencia al empoderamiento  
*Martha Nubia Cardona*  
*Rosalía Burgos Doria Maestrante*

Construcción de escenarios para la cadena forestal en Arauca  
*Andrea Constanza Padilla Puerta*  
*Alexandra Montoya Restrepo*  
*Iván Alonso Montoya Restrepo*

La alianza público-privada: herramienta estratégica de gestión pública para el desarrollo de la agroindustria  
*Alberto Luis Zarur Ramos*

La estrategia gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?  
*Edgar Enrique Martínez Cárdenas*  
*Harold David Pico García*

La administración y el funcionario  
*Jaime Mejía Gutiérrez*

## VOLUMEN 45(1)

### **Investigación científica y tecnológica**

Las pyme en América Latina, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y los clúster en Colombia  
*Ángel Emilio Muñoz Cardona*  
*María Patricia Mayor López*

Conceptualización y análisis del agotamiento del derecho de marca en la Comunidad Andina de Naciones  
*Laila Katrina del Pilar Rojas Santana*

La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México  
*Román Sánchez Zamora*  
*Gabriel Miranda Trejo*  
*Yunuén Catalina Reyes Archundia*

La adopción de las tic con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá D. C. Un caso de éxito  
*Jairo Augusto Ortegón Bolívar*

Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza  
*Sergio Alberto Chica Vélez*

Análisis de la estructura interna de los “grupos económicos” en Colombia en la transición del siglo XX al XXI  
*Juan Sergio Cruz*

### **Revisión**

El turismo comunitario en Colombia: iniciativa de desarrollo local y estrategia de empoderamiento del patrimonio cultural  
*Martha Nubia Cardona Prieto*  
*Rosalía Burgos Doriab*

### **Reflexión**

Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología  
*Germán Rubio Guerrero*  
*Luis Alfredo Muñoz Velasco*  
*Fernando Adolfo Fierro Celis*



